

## 議員立法の役割

著者	宮? 一徳
著者別名	MIYAZAKI Kazunori
その他のタイトル	The role of the legislation by member of the Japanese Diet
ページ	1-208
発行年	2018-03-24
学位授与番号	32675甲第425号
学位授与年月日	2018-03-24
学位名	博士(公共政策学)
学位授与機関	法政大学 (Hosei University)
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/14062">http://hdl.handle.net/10114/14062</a>

法政大学審査学位論文

議員立法の役割

宮崎 一徳





## 議員立法の役割

### 目 次

#### 第1章 議員立法とはどういうものか・・・1

##### 第1節 法律案の提出までの過程と議員立法に関する考え方・・・1

###### 1. 法律案提出に関する規定・・・1

###### 2. 「議員立法による国会の立法機能の充実」という考え方・・・3

###### 3. 「立法」の意味についての考え方・・・9

###### ① 「立法」の意味の憲法学における展開・・・9

###### ② 一般的抽象的法規範に関する判例、国会での議論・・・13

###### ③ 「立法」の意味の国会の実務における状況・・・15

###### 4. 法律案の立案の契機と過程・・・20

###### (1) 閣法の立案の契機・・・20

###### (2) 与党の立案過程・・・22

###### ① 自由民主党政務調査会部会・・・23

###### ② 自由民主党政務調査会審議会・・・23

###### ③ 自由民主党総務会・・・24

###### ④ 国会対策委員会・・・24

###### ⑤ 与党間協議・・・24

###### ⑥ 民主党政権下の与党の「事前審査」改革・・・24

###### ⑦ 国会審査と「事前審査」過程・・・26

###### (3) 議員立法の立案の契機・・・27

###### (4) 議員立法の政党内の立案過程・・・28

###### (5) 議員連盟・・・29

###### (6) 議員立法補佐機関・・・30

###### ① 議院法制局・・・31

###### ② 常任委員会調査室等・・・33

###### ③ 国立国会図書館調査及び立法考査局・・・34

###### ④ 政策担当秘書・・・34

- (7) 議員立法の発議の流れ（一つのモデル）・・・ 35
- (8) 法律案の提出までの過程における議員立法と閣法の内容面への影響・・・ 36
  - ① 内閣法第11条等・・・ 37
  - ② 国会法第56条・・・ 37
- (9) 法律案の提出までの過程で、議員立法について考える・・・ 40

## 第2節 議員立法の実態・・・ 41

### 5. 議員立法の実態・・・ 41

- (1) 議員立法の提出件数等の推移・・・ 41
- (2) 類型別検討・・・ 44
  - ① 国会関係のもの・・・ 47
  - ② 特定の業界や団体のためのもの、特定地域のためのもの・・・ 48
  - ③ 野党の対案、先取り提案・・・ 48
  - ④ 与党が発議に関わるもの・・・ 51
  - ⑤ 件名に「基本法」等の入ったもの・・・ 52
- (3) 閣法と議員立法・・・ 54
  - ① 閣法と議員立法の件数の比較・・・ 54
  - ② 国際比較・・・ 55
- (4) 議員立法の件数の実態から見えるもの・・・ 61

## 第2章 行政の問題と議員立法・・・ 62

### 1. 行政の問題への認識と国民の意識・・・ 62

- (1) 行政の問題とそれへの対応・・・ 62
  - ① 橋本龍太郎総理大臣の平成8年（1996年）、第136回国会施政方針演説・・・ 65
  - ② 『「21世紀日本の構想」懇談会報告書』（小渕総理に提出。平成12年（2000年）1月）・・・ 68
  - ③ 第27次地方制度調査会答申（平成15年（2003年）11月13日）・・・ 68
  - ④ 平成16年度版『国民生活白書』（2004年）・・・ 69
  - ⑤ -1 平成21年（2009年）10月26日鳩山総理大臣の所信表明演説・・・ 69
  - 2 平成22年（2010年）1月29日鳩山総理大臣の施政方針演説・・・ 70
  - ⑥ 「新しい公共」ポータルサイト（平成22年（2010年）6月）・・・ 71

⑦ 「共生社会づくりの推進について～新たな「つながり」の構築を目指して～」(平成27年(2015年)3月、自民党が政権に復帰した後の、第3次安倍内閣における内閣府経済財政政策担当大臣設置の共助社会づくり懇談会報告。)	72
(2) 国民の意識の問題	73
(3) 省庁の垣根を超えた課題への取組み等における多元的政策提言の必要性	78
2. 内閣官房、内閣府の業務の拡大と議員立法の役割	82
(1) 内閣官房と内閣府	83
① 設置の趣旨、違いの説明	83
② 内閣官房の拡大	86
③ 内閣府の拡大	89
④ 拡大と対応の認識	93
(2) 議員立法の役割	96
① 政府の認識	96
② 議員立法の実態	96
③ 議員立法の評価	100
(3) 内閣官房、内閣府の拡大への対応スキーム	101
(4) 内閣官房、内閣府の拡大等から見えるもの	103
3. 国会の制度と政策の決定	105
(1) 閣法の審査には、法案を所管する大臣が出席しなければならない	105
(2) 会期について	109
(3) 国会日程と委員会別成立政策数	110
4. 行政の問題とその対応から考える	113
第3章 議員立法の役割の新たな認識	114
1. 「基本法類」の考察	114
(1) 「基本法類」の定義	116
① 「基本法制」に関する法律は含まない	116
② 「基本法類」の「類」	117
(2) 「基本法類」のうち、「基本法」の実態	117
① 「基本法」について	117

②「基本法」の構造分析表・・・	118
③「基本法類度」・・・	119
(3)「推進法」・・・	121
①「推進法」の実態・・・	121
②「推進法」の構造分析表・・・	122
③「推進法」の「基本法類度」・・・	122
(4)「促進法」・・・	126
①「促進法」の実態・・・	126
②「促進法」の構造分析表・・・	127
③「促進法」の「基本法類度」・・・	127
(5)「基本法類」の範囲と性格・・・	131
①「基本」、「推進」の言葉が題名に含まれない「基本法類」・・・	131
②「基本法類」の性格・・・	132
③「基本法類」の「量産化」・・・	136
(6)「基本法類」の分析から見えるもの・・・	137
2.「変換型議会」における議員立法の役割・・・	138
(1)「ねじれ国会」による「変換型議会」の表出・・・	138
①「ねじれ国会」の状況・・・	138
②「ねじれ国会」の政権の運営と閣法の成立についての分析・・・	140
③「ねじれ国会」での法案成立の状況・・・	143
(2)「変換型議会」の表出の評価・・・	146
①「アリーナ型議会」の国会における「変換型議会」の表出・・・	146
②非「ねじれ国会」期における閣法修正・・・	147
(3)「ねじれ国会」期の検証から考える・・・	148
第4章 議員立法を結実させる取組の展開・・・	150
1.「政策の窓」による議員立法の分析・・・	150
(1)「市民立法」の系譜・・・	151
(2)多元的専門性・・・	157
①シンクタンク等・・・	157
②NPO等・・・	161
③行政・立法情報の提供・・・	164

（３）「市民立法」から「草の根ロビイスト」へ・・・	165
（４）シティズンシップ教育の展開・・・	174
①18歳投票率の示すもの・・・	174
②日本におけるシティズンシップ教育の動き・・・	178
（５）「イノベーション起因のルール作りロビイング」・・・	186
2．成立した議員立法の「政策の窓」による整理・・・	188
（１）具体的分析・・・	188
①性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律・・・	188
②自殺対策基本法・・・	190
③被災者生活再建支援法・・・	191
④特定非営利活動促進法・・・	194
⑤水循環基本法・・・	195
⑥民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律・・・	199
（２）議員立法の分析と「ロビイング」・・・	202

## 終章 議員立法の役割の増加

おわりに・・・	204
---------	-----

## 参考文献等



## 第1章 議員立法とはどういうものか

### 第1節 法律案の提出までの過程と議員立法に関する考え方

「議員立法」について論ずるにあたり、「議員立法」とはどのようなものかということについて、まず法規との関係から整理し、次に「議員立法」に関する従来からの議論を示すこととしたい。

#### 1. 法律案提出に関する規定

法律を国会で定めることは、まずは日本国憲法（以下「憲法」と言う。）第41条、そして第59条に由来する。

憲法第41条は、「国会は国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と定める。同第59条第1項は、「法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる」とし、国会での立法は、法律の制定であるとする<sup>1</sup>。

国会法第56条（第1項）は国会議員による法律案の発議の要件を定め、「議員が議案を発議するには、衆議院においては議員20人以上、参議院においては議員10人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上の賛成を要する」としている<sup>2</sup>。

一般に、国会議員の発議による法律案は「議員立法」と、特にそれらのうち衆議院議員の発議によるものは「衆法」、参議院議員の発議によるものは「参法」と呼ばれている。また、それら国会議員の発議による法律案が成立した場合の法律も「議員立法」と言うことがある。以下本論でも、そのような言い方をすることとする。

一方、法律案の提出は、国会議員のみならず、内閣にも認められる。憲法第72条

<sup>1</sup> 「立法」の意味については、3.で詳しく述べることにする。

<sup>2</sup> 発議要件は、昭和30年（1955年）に改正されたものであり、川人貞史『日本の国会と政党政治』東京大学出版会、2005年、173頁以降が詳しい。これについても後に述べる。



は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、(略)」と定め、内閣法第5条が「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、(略)」と規定する。内閣提出の法律案は「内閣提出法律案」、略して「閣法」と言われている<sup>3</sup>。

このように、議員立法である衆法も参法も、閣法と同様に法律案であり、両議院で可決した時に法律となる。その点において、違いがない。

憲法第67条(第1項)は、「内閣総理大臣は、国会議員の中から、国会の議決でこれを指名する。(略)」と定め、同第68条(第1項ただし書)で、「国务大臣の過半数は、国会議員の中から選ばなければならない」、同第66条(第3項)で、「内閣は、行政権の行使について、国会に対して連帯して責任を負う」、同第69条で「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない」と、議院内閣制を規定している。

議院内閣制を採るという点では同様なイギリスでは、内閣の政策の具現化である法律案の提出は、法制度上、内閣には認められておらず、議員にのみ認められており、大臣である議員により法律案は発議される。大統領制のアメリカでも、法律案の発議は議員にのみ認められており、大統領の立法勧告権に基づき行政書簡とともに議会に送付される政府法案も、形式的には議員によって提出される。大統領及び閣僚は議員を兼ねることはできず、議会で直接審議を主導する権能を持たない。ヨーロッパ大陸のフランス、ドイツでは、日本と同様、内閣による法律案の提出が認められている<sup>4</sup>。

各国それぞれ異なるが、日本では、閣法が認められている中で議員立法の存在があ

<sup>3</sup> 憲法や国会法等で「議案」という用語は多く用いられているが、法規上の定義はどこにもなされていないため、個別の案件ごとにその性質及び内容に即して決定する必要がある。実際には、国会又は議院の審議・議決の対象となるものの多くが議案として取り扱われているが、法律案の扱いに関しては、法律案が当該規定にいう議案に該当するものとして、このような記述とした。法律案の国会への提出については、閣法の場合は、「提出」、議員立法の場合は「発議」という用語が規定上使われている。本論でも以後、その用語を使うこととするが、「法律案の提出」という用語は、「閣法の提出」と「議員立法の発議」を合わせたものとして使う。

<sup>4</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑤主要国の議会制度』国立国会図書館、平成22年。

る。その位置づけ、役割についての分析が必要と考える<sup>5</sup>。それらについての日本国憲法制定直後の動き、その後の展開、そして今日状況の中でどう考えられて来たか。

また、閣法と比較して議員立法は「不適當」、「低調」等の指摘がなされることがあるが、それはどういう理由によるもので、そして適格な指摘なのか。こうした点について、次に、既存の様々な考え方等を見ながら整理していきたいと考える。

## 2. 「議員立法による国会の立法機能の充実」という考え方

日本国憲法制定直後において、議院内閣制を採ってはいるが、憲法第41条の文言からは、法律案の提出は本来議員立法で行うのが望ましいという考え方が、明確に存在し、その後も存在し続けている。

昭和25年（1950年）、第一回渡米国会議員団は、その報告の中で、速やかに実現を希望する事項の一つとして、「立法府たる国会が自ら立法に任ずること、これがためには憲法及びその他の法律に基づく内閣提出の議案以外の法律案は党を通じて議員より提出することに改めること」を掲げた。これを受け、政府提出の法律案をできるだけ議員提出の法律案に切り替えるという政府と当時の与党・自由党の合意がなされ、いわゆる「政府依頼立法」が提出されることとなる。当時は、議員提出の法律案は、憲法第41条の「国会は、国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」の趣旨から言って、「内閣提出の法律案に代って、漸次多くなっていくべきであるし、また、そうなるであろう」との考え方があった<sup>6</sup>。大日本帝国憲法第5条において「天皇ハ帝国議会ノ協賛ヲ以テ立法権ヲ行フ」とされていたのと異なり、国会は、国民主権の下、唯一の立法機関とされたのであるから、それなりの変化が目に見える形で現れてもおかしくないと思われていたのであろう。

しかし、この「政府依頼立法」の形式による法律制定は、第10回国会に31件、

<sup>5</sup> この点については、次の2.をはじめ、3.等で扱う。

<sup>6</sup> 鮫島真男「第10回国会通過の司法関係法律の解説」『法曹時報』法曹会、昭和26年、91～93頁。

第13回国会に15件、第16回国会に1件ということで、いわば「試み」のレベルで終わってしまう。

憲法制定に大きな影響を与えた米国、議会制民主主義の母国と言われる英国においては、共に政府が直接議会に法律案を提出することはできない。ただ、米国では大統領の立法計画に沿って提出された法律案が、英国でも大臣その他政府の官職を占める議員によって発議される法律案が議員立法として存在する。そうしたことを念頭に置いての「政府依頼立法」であったと考えられるが、両国のそれぞれの議会と違う歩みをしてきた我が国の国会において、また会期等様々な条件が異なる中で、議院内閣制における内閣と議員の関係等の十分な整理もなく、形式だけ議員立法にするということは無理も多かったのではないかと考える。

ただ、国民主権の下、憲法第41条の規定より、「始めから終わりまで、とにかく国会でもって法律を制定して」いくのが基本で、本来あるべき姿だとする考え方はその後も根強く存在する。その代表例が、「議員立法によって国会の立法機能を充実させていく」ということを中心的な考え方とした、平成6年（1994年）の土井たか子衆議院議長、鯨岡兵輔副議長による「国会改革への一つの提言」ではなかろうか。

さすがに「国会改革への一つの提言」では、内閣提出法律案より議員立法をとというような記述はないが、「議院内閣制の下において国会が唯一の立法機関としての機能を十分に発揮できるようにするため、」次の諸事項について検討すべきとして、「1 議員立法の活性化に資するため、議員提出法案の提出手続について、これまでの慣行及び取扱いを簡素化すること」、「2 議員提出法案（政府提出法案に対する修正案を含む。）の作成及び提出並びにこれらに対する質疑等をより活発に行えるようにするため、起草小委員会の活用、自由討議時間の確保等、委員会運営の在り方を見直すこと」、「3 立法補佐機能の一層の充実強化を図ること」が掲げられている。

この後平成8年（1996年）6月には「議員立法の活性化に関する一つの提言」が出されている。そこにおいて、「国民の代表機関である国会は、単に、内閣が行おう

とする政策について国民の立場に立って審議するにとどまらず、民意を直接に反映する機関として、より積極的に自らの政策を提案し、決定するといった立法活動を通じて、国政における基本的かつ重要な政策の在り方と問題点について、国民の前に明らかにする権限と責務を有していると言うべきである。これこそが、「国権の最高機関」であり、「国の唯一の立法機関」としての国会に負託された本来的な責務であると考えられている。同年8月には「議員立法の活性化についての指針」として、より詳細な提言が両者連名で出されている<sup>7</sup>。

この議員立法に関する提言の部分がほとんど実現されていないこともあり、その後も国会改革と言え、ば、「議員立法の活性化」ということが言われ続けることになる。平成26年（2014年）の与野党4党合意の国会改革案にも議員立法の活性化が掲げられていたが、これもまた実行には至らなかった<sup>8</sup>。

このような「議員立法の活性化」イコール国会の機能充実という図式に対し、平成8年（1996年）の段階で大山礼子は「議員立法活用論を含む従来の国会活性化論では、国会内での活動主体による役割の違いを十分考慮せず、一括して「国会」の活性化を論じることが多かったために、議論の混乱を招いた面があるのではないかと指摘している。「議院内閣制下の議会においては、与党として活動するのか、野党として活動するのか、あるいは、会派の一員として行動するのかによって、議員の活動のあり方に決定的な違いが生じる」からだとする。また、「議院内閣制を採用している日本の国会において、アメリカ並みに議員立法を主体とする政策決定が果たして可能なのだろうか。また、それは本当に望ましいことなのだろうかという疑問もわく」とし、

<sup>7</sup> 「国会改革への一つの提言」及び「議員立法の活性化に関する一つの提言」は、国会関係者に広く示された。21世紀臨調オフィシャルホームページ（[http://www.secj.jp/s\\_library/seiji\\_chronology\\_3.htm](http://www.secj.jp/s_library/seiji_chronology_3.htm)）には、「政治改革の軌跡」として様々な取り組みが整理されて示されている。（平成29年（2017年）9月19日最終確認。以下、記述がないホームページアドレスの確認は、同日による。）

<sup>8</sup> 平成26年（2014年）5月23日、自民、公明、民主、日本維新の会の与野党4党は、国会改革に関し、正式合意したとされる。党首討論は原則毎月1回実施。首相の出席の場合を列举。閣僚が国際会議や災害対応などやむを得ない事情で欠席の場合、副大臣や政務官らが対応。提出議案は速やかに審議。内閣提出議案を原則優先し、野党の対案も同時に審査。議員立法は積極的に各委員会で議論。常任委員会の定例日は原則開催。議員立法の議案では、議員同士が委員会で議論する「自由討議」を活用し、積極的に審議することや、野党が内閣提出法案への対案を出した場合は、同時に審査することも申合せたとされる。（毎日新聞、平成26年5月24日。）その後、この国会改革が何ら実施には至らないまま、同年11月21日に衆議院解散を迎えた。

「公約として掲げられた重要な政策は、内閣、特に内閣総理大臣のリーダーシップの下で具体化していくのが本来の姿であろう」としている<sup>9</sup>。

その後、政治主導に関し大山は、「政治主導の政策決定は議員立法で実現すべきだというのは、きわめて日本的な思考であり、これまでの内閣提出法律案の実態が官僚法案であったことに起因するものといえよう」、「内閣法案が役人まかせでつくられていること自体がおかしいのであって、本来は内閣が強力な政治的リーダーシップを発揮し、官僚組織を使いこなして法案を起草すべきなのだ」としている。そして、「議員立法を活性化すれば、それだけで国会の立法機能が強化されるというわけではない。「立法府が立法にあたるのは民主主義として当然」であるとか、「ローメーカー（立法者）である議員が法案を提出するのが本来の姿」だなどという議員立法待望論ないし万能論は、とくに議院内閣制を前提にした場合、あまりにもナイーブな議論といわざるをえないのである」と言い切る。N. W. ポルスビーの変換型とアリーナ型の議会分類を掲げ、「与党と野党の区分が存在する議院内閣制下の議会はいずれもアリーナ型の要素を持つ」とし、「議会を闘技場（アリーナ）あるいは劇場のような存在としてとらえ、そこで演じられる議員の弁論が審議の中心となっているタイプの議会」を民意の反映という観点から肯定的に捉える<sup>10</sup>。それは、平成25年（2013年）の参議院憲法審査会での参考人としての大山の意見陳述における「議院内閣制下の議会、国会ももちろんそうですが、においては、一番大事な仕事というのは内閣法案をいかに精査するかということにあると存じます」という発言にも繋がっている<sup>11</sup>。

「政府依頼立法」の取組みがなされていた時代においては、議員立法は、天皇の官吏主導の印象が強い閣法に漸次置き換わり、より主権者たる国民の意思を反映する立法府を実現するためのものという役割が期待されていたと言えよう。手続きの煩雑さ

<sup>9</sup> 大山礼子「国会改革と議院内閣制」『一橋論叢』115（1）129－150頁、日本評論社、1996年、130頁、131頁。

<sup>10</sup> 大山礼子『国会学入門（第2版）』三省堂、2003年、21頁、75頁、83頁、84頁。

<sup>11</sup> 第183回国会参議院憲法審査会会議録第3号、平成25年5月22日、4頁。以下、国会会議録の情報は、国立国会図書館の「国会会議録検索システム」(<http://kaigi.ndl.go.jp/>)による。

や、全く形式的なものであったことによる発議者の議員の政策に対する主導性の問題等から「試み」で終わったのではないかと考えるが、例えば今日、閣議決定による内閣の一体性の確保等を前提に、大臣、副大臣、大臣政務官たる国会議員が発議者に名前を連ねた議員立法を英国の政府発案法律案のように提出することは、可能ではないかと考える。平成5年（1993年）の細川内閣成立後から言われた政治主導の一つの形として、平成11年（1999年）に「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」が成立。閣法の国会答弁の中心は、大臣等議員に移ってきているのは事実である。答弁補佐に、大臣秘書官や政府職員を用いることをある程度許し、法案の立案、審査を議院法制局に委ねた場合の人的資源の問題等をクリアすれば、「政府依頼立法」の取組みも今日ではある程度可能ではないかと考える。

問題は、そこまでして閣法を減らして増やすべきものの役割を、議員立法に期待すべきかということである。議院内閣制の下、マニフェスト、公約を掲げ選挙で多数を確保した政党のリーダーが総理大臣となって内閣を構成し、そのリーダーシップによって国民の支持を得た公約にある政策を実現することの意義を認め、アリーナ型議会の存在を肯定するのならば、閣法は閣法で良いということになるのではなかろうか。今日、議員立法が担うべき役割として期待されているものは、本論で、これから明らかにしていくが、それは別の次元のものであると考える。

憲法が議院内閣制を採用している点をきちんと意識すべきとして大山は、「本来は内閣提出法案というものは、国民が選挙で選んで多数派を獲得した政党が、そのプログラムにのっとって政治的に判断をして内閣提出法案として提出するものであるべきだと考えております。それに対して国会側は、もちろん国会議員が独自の政策をお考えになって立法なさることは結構なことでございますけれども、内閣が国民の信託を受けた内閣として出してきた法案について十分に精査するというのは、議院内閣制下の議会としては、私は最も大事な仕事だと思っております。」としている<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> 前掲、平成25年（2013年）5月25日の参議院憲法審査会での大山の参考人としての発言。

増山も、「議院内閣制とは、議会の多数派によって内閣が形成され、内閣が立法を主導することによって、政府運営や政策形成における責任の所在を明らかにし、選挙において国民の選択が政府や政策に反映される代議制度である。」「したがって、議院内閣制における議会の機能とは、前提条件として議会多数が議事運営の制度的権限を掌握し、議会多数の政策目標を政府立法として立案させ、政府立法を効率的に成立させることにある。」「議会の信任に依拠する内閣に権力を集中させ、政治や政策の責任の所在を明確にし、その責任を選挙において国民に問うという意味において、議院内閣制は民主主義を実現するのである。」としている<sup>13</sup>。

こうした立場からは、日本国憲法下で、内閣提出法律案が一定の高水準で成立し続けている状況は、日本の民主主義にとって好ましいものとなる。そして、後にも触れるが、特に会期制をとる日本の国会における立法の時間的制約は、与党内部における法案の事前審査を政策形成における決定的に重要な段階として位置づけ、行政省庁が与党の政策選好を確認するとともに、与党議員が政府立法に影響力を行使する機会を提供することから、与党議員による行政府の民主的コントロールを成立させるものということになる。国会が政策実現の「ボトルネック」であるがゆえの、与党議員による行政の支配の実現であり、権力の集中する内閣を間接的に選挙で国民が選択することによる民主主義の実現ということになる。

閣法により、多くの政策課題の解決の取組みがなされている現状において、私もこうした考え方を基本的には支持したい。ただし、ここで見落としてはいけないものがあると考え。閣法が、依然として国民が解決を求める社会の問題に対し、幅広く対応できるものであるなら、議員立法は、後掲する国会の自律性に関するものや、野党の対案的なものとして存在すれば良いこととなるが、そうとは言えない実態があるということである。その点については、次章以降で述べることとなるが、比喩的に言えば、国会において、閣法が提供できるアリーナが、実は徐々に狭くなっているのでは

---

<sup>13</sup> 増山幹高『議会制度と日本政治－議事運営の計量政治学－』木鐸社、2003年。

ないかということであり、そうしたことにより、議員立法の担う役割が高まっているのではないかということである。

### 3. 「立法」の意味についての考え方

議員立法と閣法について述べて来たが、そもそも「立法」の意味は何か、法律には、どのような要素がなければいけないのかという点も、議員立法あるいは閣法のあり方に影響を与えるものではないかと考える。

#### ① 「立法」の意味の憲法学における展開

憲法第41条が「国会は国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と定めるところの「立法機関」の「立法」の意味については、形式的意味の法律ではなく、実質的意味の法律を制定することという「二重法律概念」が従来から語られて来た。これは立憲君主制確立期のドイツの影響とされる。すなわち、それまでは君主があらゆることを専断的に決めていた状況から、市民の「自由と財産」に関する事項は、議会の議決を要することを市民が勝ち取った時期に、「法律の概念に憲法典の文言上限を加えない例では、何らかの概念によって予め必須の法律事項を指定しておかない限り、いかなる事項についても、命令の形式で君主が一方的に規律するのを阻止できないこととなる。(略)かかる危険を排除するためには、議会の規範の定立を必須とする事項を然らざる事項から区分する必要」があり、「市民の権利に関わる」規範については、実質的意味の法律として区別し、議会の議決を不可欠とするという考えに基づくものである。この二重法律概念は、立憲君主制が通常の憲法体制となる1848年の3月革命の後のプロイセン憲法典の制定の時期に、確立することとなったとされる<sup>14</sup>。

この実質的意味の法律を「一般的抽象的法規範」とするのが芦部である。

芦部は、「およそ「立法」には、①国法の一形式である「法律」（国会が制定する法

<sup>14</sup> 玉井克哉「法律の「一般性」について」樋口陽一、高橋和之編『現代立憲主義の展開 下』有斐閣、1993年。390頁、391頁。



規範)の定立という意味(規範の中身が何であるかを問わず法律という形式だけを問題とする概念であるため、形式的意味の立法と言う)と、②「法規」(Rechtssatz)という特定の内容の法規範の定立という意味(規範の形式が法律であると命令であることを問わず中身を問題にする概念であるため、実質的意味の立法と言う)の二つの意味があるが、41条に言う立法は②の実質的意味である。しかし、「法規」は、19世紀の立憲君主制の時代には、「国民の権利を直接に制限し、義務を課する法規範」だと考えられたが、民主主義の憲法体制の下では、「実質的意味の法律」をより広く捉え、およそ一般的・抽象的な法規範をすべて含むと考えるのが妥当である。」とする<sup>15</sup>。

「一般性」の強調については次のように説明する。「法律の受範者が不特定多数人であり(これを通常狭義の一般性という)、規則の及ぶ場合ないし事件が不特定多数であること(これを通常抽象性という)、いいかえれば法定立者が人および状況を一般的・抽象的に一したがつて普遍的に一処理しなければならないということは、何よりも第一に、最小限度の自由・平等・安全を保障する。人は、適法になされた行為が事後に法律で処罰されないこと、自己だけが不利益を被ることはないことを、前もって知ることができるからである。第二に法律の一般性は、安定的・合理的な一般的法規範を不可欠の前提とする競争的・契約的な社会を可能にするので、経済的にも市民社会の確立と発展に決定的な意義をもつ。予見可能性がなければ、競争的な市民社会はそもそも成立しないからである。」とする<sup>16</sup>。芦部は、昭和30年(1955年)に政府が「栄典の授与は国民の権利義務に直接関係するものでない」として、栄典を定めた明治憲法下の褒章条例を政令事項と開始、法律によらず政令で改正を行い、生存者叙勲制度を復活させたことを、「国会を唯一の立法機関とする憲法の本質には適合しないで

<sup>15</sup> 芦部信喜、高橋和之『憲法第四版(第4刷)』岩波書店、2008年、279、280頁。「一般性」については、ドイツの立憲君主制確立期以前の、ブルジョワジー(商工業者等、有産の市民階級)が中心となり、旧体制に終止符を打ったフランス人権宣言(「1789年フランス人権宣言」(=「1791年憲法の人権宣言」))第6条の「法律は一般意思(volonté générale)の表現である。すべての市民は、自らまたは自己の代表者を通して法律の作成に協力する権利を有する。法律は、それが人を保護する場合でも罰する場合でも、すべての人にとって同一でなければならない(以下略)。」の文言(中村義孝『フランス憲法史集成』法律文化社、2003年、16頁)がよく引用される。

<sup>16</sup> 芦部信喜『演習憲法[新版](第21刷)』有斐閣、2005年、251頁。

あろう。」として、「法律事項はできるだけ広く解釈し、一般的・抽象的法規範はすべて法律事項と考えるのが妥当である。」としている<sup>17</sup>。

ここで、処分的法律と言われる個別的・具体的法律の位置づけが問題となる。

芦部は、「第2次世界大戦後は社会国家政策の進展にともなって」、処分的法律の概念が登場したとし、「平等原則も、社会国家においては具体的事実の差異に応ずる実質的・合理的差別が要請されるので、個別的・具体的法律を直ちに否定する根拠にはならないだろう」等とする<sup>18</sup>。芦部は、「現代国家においては、一般性のみを基準として法律の実質的意義を確定できないとすれば、個別的・具体的法律を例外現象とみて是認するか（その場合更に、これを形式的意味の法律と解するか）または一般性の基準のほかに、「国民の権利・義務に関する法規範」という法規概念に独自の意義を認めるか、いずれにしろ、わが国実定法を具体的に検討しつつ現代国家にふさわしい法律の観念を構成することが望まれる。その結果はおそらく、法律で定める内容について原則として憲法上別段の制限がない民主的な憲法体制においては、実質的意味の法律は形式的意味の法律とほぼ範囲を同じくすることになり、したがって、英米、とくにその実定法が「国家行為の形式的性質以外は考慮に入れない」といわれるフランスのように、「法律はその価値を形式から引き出す」体制と、実際にはほぼ同じに帰することになろう。」としている<sup>19</sup>。このように芦部は、個別的・具体的法律を形式的意味の法律と解する可能性に言及しつつ、「二重法律概念」から脱却する方向性にも言及するのであった<sup>20</sup>。

<sup>17</sup> 芦部、前掲『演習憲法』、250頁。

<sup>18</sup> 芦部信喜「現代における立法」同『憲法と議会政（第8刷）』東京大学出版会、1985年、261、262頁。これに対し玉井克哉は、「確認せねばならないのは、日本でもドイツでも、形式的意義の法律すべてに「一般性」が要求されたことはなかった、ということである。」とし、「二重法律概念は、「実質的意義の法律」と称される一定の事項を議会の権限領域に確保するための理論であり、議会の機能を制約する理論ではなかった。彼らにとって、法律とは本来いかなる制約も持たぬ万能の法形式であり、その形式を「処分」や「特権許与」に用いることは当然の前提であった。」としている（玉井、前掲論文、407頁）。玉井は、「およそ法律の形式をとる規範であればすべて一般性を具備すべきだという要求はわが国でもドイツでも、法伝統ではない。（略）実際にも、「措置法」は鉄道の敷設などに日独いずれでもしばしば用いられたのあって、何も社会国家化に伴う「現代的変容」として登場したのではない。」としている（玉井、前掲論文、409頁）。

<sup>19</sup> 芦部、前掲「現代における立法」、262、263頁。

<sup>20</sup> 玉井は、個別的・具体的法律は、従来から形式的意義の法律として認められていたとした上で、「国会の議を経た一切の法律に一般性を要求するかどうかは、わが国現状に即して更地で考えねばならない。」とする。「これを要求することは、実質的意義の法律とは逆に、一定の事項を国会の手から奪い、行政府に留保することを意味する。」

その後、日本国憲法も施行半世紀を経過する中で、憲法学において、「二重法律概念」を紹介しつつも、そこから脱却する考えが多く現れるようになる。

かつて佐藤幸治は、国の立法とは法規の定立を意味するとし、その法規が、国民の権利・義務を定める規範を重要な構成要素とすることは、内閣法第11条が確認するとしていた<sup>21</sup>。後に佐藤は、立法の意味についてA説として、権利を制限し義務を課す範疇を原型とするもの、B説として、一般的・抽象的規範性に本質をみようとするもの、C説として、憲法を除き最高の法形式である「法律」を制定・改廃する機能とするものとし、「確かに、国民主権の下で唯一の強い民主的正統性をもつ議会が、現代社会にあって、A説やB説が想定してきたことよりもはるかに多くのなすべき課題に直面していることは率直に受け止めなければならない。」<sup>22</sup>としている。

松井茂記は、「何が法律であるかについては争いがあるが、」としつつ、立法権の意味について、「国会は憲法によって禁じられていない限りいかなる事項についても法律を制定することができ、行政府は、法律による授權があつて初めて行動できるものと考えべきである。」としている<sup>23</sup>。「実質的意味での法律に該当する事項のみを立法院に留保しつつ、他方でそれ以外であれば行政のみで行為する余地を認めるもの」は、「発想自体が日本国憲法にふさわしくない。むしろ、対象という視点からは、国会は行政（法律の執行）と司法にわたらない限り、いかなる対象についても規範を定立しうると考えるべきであろう。そのうえで、行政権は憲法上法律の執行しか許されないと考えていくことが必要であろう。」とし<sup>24</sup>、法の性質については、「確かに、法は一般的でなければならない。それが、法の支配の基本的な要請である。しかし、それが立法の内在的な本質かどうかは、別問題である。」とし、「立法の定義としては一般性を含め

---

とし、「性急に結論を出してはならない。」としつつも、「日本国憲法のもとでは民主政に正統性が一元化されており、かつその正統性を政治部門の内部で担いするのは国会のみである、とするならば、これを否定するのが自然であろう。」としている（玉井、前掲、409、410頁）。

<sup>21</sup> 佐藤幸治『憲法』（初版第6刷）青林書院新社、昭和57年（1982年）、106頁。また、法規は、「国家と機関との関係に関する法規範をも包摂する概念」とし、憲法第66条、国家行政組織法第3条第2項等を掲げていた。

<sup>22</sup> 佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年、432、433頁。

<sup>23</sup> 松井茂記『日本国憲法（第3版）』有斐閣、2007年、178、179頁。

<sup>24</sup> 松井、前掲書、159頁。

ることなく、特定個人や団体についても法律を定めることは何ら妨げられないが、ただ私権剥奪法は司法権の篡奪となるため権力分立原則の点で許されないと考えれば足りるように思われる。」としている<sup>25</sup>。

そして高橋和之は、立法の意味について、立憲君主モデルによる理解と国民主権モデルによる理解に分けて、前者で「二重法律概念」を説明。後者での理解では、「主権者国民が憲法を制定し、その中で国会を国民の直接的な代表者にして、かつ、最高機関であると規定し、立法権を授けているのである。しかも、その立法について、憲法は何らの事項的限定も定めてはいない。とすれば、国会は、憲法の下において、いかなる事項についてであれ、まず最初に法的規律を行う権限を授けられたと理解すべきではなかろうか。」とし、立法は、「憲法の下において始源的規律を行う最高位の法規範」である法律を制定することであるとする<sup>26</sup>。また、通常、法律は一般的・抽象的規範として定立されるとして、「それに従って行政が行われることにより、予測可能性が担保されるのである。」とするが、それは憲法上要請されているわけではなく、「法律の形式で個別的具体的な事項を定めることも禁止されるわけではない」とし、「他の憲法規定に反しない限り、許容される。他の憲法規定として最も問題となるのは、平等規定であろうが、その場合には「合理的差別」であることが論証されなければならない。」としている<sup>27</sup>。

このように、憲法学においては、「二重法律概念」から脱却し、立法とは、「憲法の下であらゆる事項に関する規範を法律として制定すること」とするような考え方が示されるようになって来たと言えよう。

こうした憲法学における考え方の変遷の中で、判例、あるいは国会での議論は、どのようなものとなっているのか、次に見てみることにする。

## ② 一般的抽象的法規範に関する判例、国会での議論

<sup>25</sup> 松井、前掲書、160頁。

<sup>26</sup> 高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第3版）』有斐閣、2013年、345、346頁。

<sup>27</sup> 松井、前掲書、346頁。

憲法第41条の立法の意味が争われたものとして、判例を見てみると、「いわゆるゾウの檻訴訟」最高裁判決がある。日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地の使用等に関する特別措置法の一部を改正する法律（平成9年法律第39号。以下「平成9年一部改正法」という。）に附則の経過措置が争われた最高裁判決（最判平成15年11月27日）では、「所論は、附則の2項後段、3項から5項までの各規定が上告人A所有の本件第1土地のみを適用対象とする個別的法律であり、憲法41条に違反する旨主張するが、上記各規定は、平成9年一部改正法施行の際の経過措置を一般的に定めたものであり、本件第1土地を対象に選定して法的規制を定めるものではなく、法律としての一般性、抽象性を欠くものでないことは、上記各規定の表現、内容に照らして明らかであるから、論旨は、その前提を欠き、採用することができない。」とされている。

この判決は、「法の下での平等」を争うものではなく、前掲の佐藤のB説に立ち、「立法」として憲法に反するかどうかを判断しているものと捉えられる。

国会において、憲法第41条の立法の意味が議論されたものとして、一般的抽象的法規範についてのものが見受けられる。平成11年（1999年）の第146回国会に提出された「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律案（閣法第2号）」の審査が注目される。衆議院法務委員会に参考人としてよばれた内野正幸筑波大学社会科学系教授は、次のように述べている。「（略）法律が事実上教団だけに適用されるということを意図したものだとしめると、いわゆる措置法をめぐる問題が出てくるわけです。そもそも法律というのは、一般的、抽象的法規範、すなわち不特定多数の人や団体あるいは事例に適用される法規範であることを原則としています。このことは平等原則にも関連してきます。今回の法案は、宗教団体の固有名詞を出しておらず、その意味で、形式的には一般的、抽象的法規範ですけれども、実質的には措置法としての色彩が強いわけです。このような措置法を設けることについて、一般論として憲

法学では反対意見もあるのですが、私自身は、強い政策的必要性がある場合には措置法を設けることを是認してよいというふうに考えております。(略)」

この参考人質疑の中で、委員の木島日出夫議員は、「(略) 内野参考人が陳述の最後のところで、いわゆる措置法、処分的法律、一般的、抽象的な法規範じゃない措置法も政策的必要性があれば是認できるんじゃないか、憲法上も是認できるんじゃないかとおっしゃられました。私はそのとおりだと思うので、だからこそ対象を絞るというのが非常に大事だと考えているわけでありまして。(略)」と述べた<sup>28</sup>。法案審査を通じて、このような考えが委員の間で支配的になり、最終的には、第一条の「構成員が」の次に「、例えばサリンを使用するなどして、」等の修正が行われることとなった<sup>29</sup>。

それぞれの法案の内容により、対応は異なると思われるが、一般的抽象的法規範ということを確認しつつ、「強い政策的必要性がある場合には措置法を設けることを是認」し、その個別的具体的性格を強める（規制の対象を限定する）という対応がなされたことは、一つの事例を作ったものと言えよう。

### ③「立法」の意味の国会の実務における状況

実際の国会で立法を行う際、内閣法制局、衆参の議院法制局が関与する。それらの関係者間で、立法の意味については、若干異なる認識のもとでの対応がなされているように思える。

まず元内閣法制局長官の山本庸幸の考えを示す<sup>30</sup>。

法律の立案について、まず必要となるのが、「立法事実」で、何らかの法的規律を必要とする社会的実態のこととされる。それをもとに立法方針を検討し、その結果が「法律事項」となる。この過程で規律の実効性の問題、法の下での平等の問題、すなわちいわゆる一般的・抽象的法規範性なども検討される。

「法律事項」は、いかなる法律案にも必要不可欠とされ、まず、「人に権利を与え、

<sup>28</sup> 第146回国会衆議院法務委員会会議録第5号（平成11年11月16日）

<sup>29</sup> 第146回国会衆議院法務委員会会議録第6号（平成11年11月17日）

<sup>30</sup> 山本庸幸「第一節法律の立案」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』（補遺第1刷）商事法務、2011年。

又は義務を課す規定」がこれにあたるとされる。第1の類型は、特定の法律要件を設定し、それに該当する自然人や法人に対して、それに対応する法律効果すなわち法律上の権利を付与するというもので、第2の類型は、法律上の義務を課す規定である。第3の類型は、行政機関の組織及び権能に関する規定とされている。「近代法の法律に基づく行政の原理の下にあるこれらの行政組織の内容は、人の権利義務に密接に係るものであるだけに、たとえそれと直接的な関係があるとはいえないまでも、これらを法律事項として取り扱うことは、むしろ当然のことと考えられているからである。」としている<sup>31</sup>。第3章で取り上げる委員会での質疑応答であるが、石破大臣が「組織法的なものも一種の法律事項というふうに私としては認識をしておるところでございます」としているのも、この考え方によると言えよう。質問した桜内代議士も「権利を与え、または義務を課すもの、これは法規概念と言われるものでありまして、もちろん法律の対象となる事項がそれに限られるものではありません」とし、第3類型（あるいはそれ以外のものも含むかもしれない）を認めつつも、「本部は既に、閣議決定によって作られている」上での、重ねての法による整備が必要かを問うている<sup>32</sup>。

憲法を頂点とする既存の法体系や判例と矛盾しない立法とすることは、法制局としては当然のことである。内閣法第11条は、「政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることはできない」とする。「法律事項」の考え方も、この規定の影響が大きいと考える。この条文は、内閣法（昭和22年法律第5号）制定時のままのものである。内閣法案は、昭和21年（1946年）の第91回帝国議会で、「新憲法の趣旨とする所を受けまして、内閣の組織、運営等に関しまして、必要なる事項を定めむとするもの」として審議された。質疑の中では、「去る9月21日貴族院憲法改正案特別委員会の席上に於きまして、政府は質疑に答えて申されますのに、此の行政権と云うものは一般の国務の中から立法と司法を除いた少々広

<sup>31</sup> 山本、前掲書、319頁。

<sup>32</sup> 第3章1.(5)②「まち・ひと・しごと創生法案」（第187回国会閣法第1号）審査における石破大臣答弁参照。

い意味の行政だと云ふことが自然の御答として現れて来るものと思ひますと申され」とあり、そうした考え方を前提に審議が行われたが<sup>33</sup>、高橋和之はこれを「立憲君主制下の思考様式をそのまま国民主権の下に移しかえるものである」としている<sup>34</sup>。高橋は、「この定義は、君主が主権者として全権力を握っていた絶対君主政を出発点にして、そこから、一方で議会が立法権を獲得し、他方で裁判所が独立性を確立していったという立憲君主制の歴史に対応しており、明治憲法の解釈には適合的であった。しかし、国民主権を採用した日本国憲法の行政権には、もはや妥当しない。」とする<sup>35</sup>。

こうした当時の政府答弁、解釈等の下、生まれた内閣法第11条であるが、今日でも改正されていない中では、立法において、国民の権利・義務を定める規範を重要な構成要素とする姿勢を内閣法制局としては取らざるを得ない。佐藤幸治は、かつて、国の立法とは法規の定立を意味するとし、その法規が、国民の権利・義務を定める規範を重要な構成要素とすることは、この内閣法第11条が確認するとしていた<sup>36</sup>。ただ、佐藤自身、後に「確かに、国民主権の下で唯一の強い民主的正統性をもつ議会が、現代社会にあって、A説やB説が想定してきたことよりもはるかに多くのなすべき課題に直面していることは率直に受け止めなければならない。」としているのは、前述のとおりである<sup>37</sup>。

内閣法制局が「法律事項」を掲げるのは、佐藤の言うA説を基本的な立場としていえると言えよう。ただ、佐藤が言うように「A説およびB説の問題関心の意義が失われたということを決して意味するものではない」、「国民の権利・義務にかかわる法律は、特に正確性を期すべきもので、安易な委任立法を生まないよう厳格な精査が必要である」ということはあるし<sup>38</sup>、山本も典型的なA説に立つ法律から若干遠いところにある

<sup>33</sup> 昭和21年12月20日第91回帝国議会貴族院議事速記録第7号内閣法案第一読会、97頁。浅井清貴族院議員の質疑。（国立国会図書館『帝国議会会議録検索システム』（<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>））

<sup>34</sup> 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994年、341頁。

<sup>35</sup> 高橋、前掲書、358頁。

<sup>36</sup> 佐藤、前掲『憲法』、106頁。また、法規は、「国家と機関との関係に関する法規範をも包摂する概念」とし、憲法第66条、国家行政組織法第3条第2項等を掲げていた。

<sup>37</sup> 佐藤、前掲『日本国憲法論』、432、433頁。

<sup>38</sup> 佐藤、前掲『日本国憲法論』、434頁。



と思われる法律についてもその意義を認める旨の言及をしている<sup>39</sup>。

次に元参議院法制局長の大島稔彦の書物を見ていきたい<sup>40</sup>。

大島の『法令起案マニュアル』には、「立法事実」という言葉はあるが、「法律事項」という言葉はない。大島は「法政策」という言葉を使う。「法政策」とは、「さまざまな政策のうちから法的な手段・手法・技術として選択したもの、あるいは政策のうちで法的な手段を採ることが適切であり、かつ、可能であるもの」とし、「法令は、法施策を基礎として構成し、形式を整序したものであり、法政策が法令の内容である。法令案の立案とは、法政策を形成して、法令としての形式を与えること」とする。

この法政策の検討として、法適格性（法としての性格に適合するか、法令に規定することができるか）、規範性（憲法・法制度や正義に適合するか）、合理性（目的・手段が合理的か、その関係が合理的か）の3つの観点からのものが必要とする。

このうちの法適格性は、法とは何かという問題に関係するとし、「強制の要素」、「民主主義の要素」、「実効性の要素」、「所管事項」の問題があるとする。注目すべきは、「民主主義の要素」についての記述である。「現代国会においては、必ずしも法＝強制力という図式が成り立つわけではなく、強要性以外の要素や理由からも法適格性が付与さ

<sup>39</sup> 山本庸幸『実務立法演習』商事法務、2007年。

同書には、基本法について、63頁以降に次のような記載がある。「基本法そのものには、国民の権利義務にかかわるような特段の具体的な法律効果は期待できないことが多い。しかしながら、その特定の行政分野においては、基本法を中核として法体系が構成されていることが普通である。そういう観点からすると、基本法は、これらの法体系中の各法律のまさに基礎となる母法である（略）。しかも、こうした個々の法律の制定のみならず、その解釈と運用に当たっては、その分野の基本法の解釈がその範となるべきであるし、事実、基本法はそのような位置づけの法律としての役割が期待されている。」とする。基本法が母法で、その子の法に「法律事項」があるから良いようにも読める。

さらに、「振興法」について言及している。同書80頁で、「法律とは、法律事項すなわち人の権利義務にかかわる事項を規定する社会的規律であるという観点からすると、果たして振興のための法律というものができるものか、などという素朴な疑問がわいてくるのも無理からぬものがある。」「しかしながら」とし、「振興法というのは、民法や刑法の類のように、いわば法律の王道を歩むような存在ではないものの、その時々政策課題を捉えて、人々の関心を惹き、その方向へと社会全体のベクトルを向けるという重要な働きをしているのである。」とする。そして、81頁で、「おそらくは財政当局に対して、この政策を講ずるに際し、法律もできるのだから予算と税制も必要だと説明をして査定をしてもらっているのであろう。」「そうして無理やり絞り出された知恵といえは、既存の法律の特例程度しかなく、何だそんなものかと思われるというわけである。」としつつ、「既存の法律の特例でも、法律事項の特例を規定するわけであるから、それも法律事項ではある。」とする。

本論では、「推進法」、「促進法」について後述するが、「振興法」の、例えば、「中小小売商業振興法（昭和48年法律第101号）」は、後述する法務省の「Japanese Law Translation」では、“Small and Medium-sized Retail Business Promotion Act”で「推進」や「促進」と同じく“Promotion”の語を使っている。平成29年（2017年）9月現在、「産業教育振興法（昭和26年法律第228号）」から「養豚農業振興法（平成26年法律第101号）」まで20件の「振興法」がある。後掲の「基本法類度」の分析は行わないが、山本の説明からすると、「促進法」に近い、更に内容が限定されている感がある。

<sup>40</sup> 大島稔彦編著『法令起案マニュアル』ぎょうせい、平成16年（2004年）、5頁以降。

れることになる。これは、広く、議会という国民の代表機関が定めることが民主主義の論理から要請される、あるいは適当とされる、という判断に基づく法適格性ということができるだろう。」とする。

大島は、佐藤が言うA説、山本がとる立場について、「たしかに、国民・住民の権利を制限、又は国民・住民に義務を課する場合には法律（あるいは成文法）によらなければならないが、成文法概念をこのように限定する必要はないだろう。」とし、基本的に一般的・抽象的法規範であるB説に立つが、「民主主義の要素」の文脈で、「財政法律主義や国民による（議会を通じての）行政監視といった要請に基づいて法という形式をとるもの」として「ある要件を満たす者など特定の範囲の者に対する優遇措置をとる場合」を挙げ、「法の下での平等の観点からの要請もある」としつつ、個別的・具体的法律の存在を認めている。

更に特徴的なのは、「基本法のように、基本的な国の方針などを定めるものもあり、これも強要性という要素はほとんど含まれていないが、国の方針を法という形式をとって明確にすることに意味がある」としていることである<sup>41</sup>。

これら山本と大島の論の違いは、内閣法の「義務を課し、又は権利を制限する規定」という条文がある中での内閣法制局と、国会という国民の代表機関が定めるものを扱う議院法制局の立場の違いを、確かに表しているのではないかと考える。

立法の意味が、国民の権利を守るために限定していた時代から、必要な施策のために拡大して来た状況を認識すれば、「かつて」すなわち内容を限定的に捉えていた考え方に支配されていた法律の多くのものが閣法であるがゆえに、今日、後に見るように、ある程度のボリュームを持つようになった議員立法を単にそれらの閣法と比較して、

---

<sup>41</sup> 大島、前掲書、8頁。なお議員立法に関しては、この後の4.（8）でも扱う国会法第56条による制約もある。一定の賛成者しか確保できなければ、「予算を伴わない法律案」しか提出できない。平成28年（2016年）に日本維新の会は101本の参法を提出したが、「〇〇法の一部を改正する法律案」や後述する「基本法類」である「〇〇基本法案」、「〇〇の推進に関する法律案」等を含むが、いずれも予算を伴わない法律案であった。予算を伴わない法律案で、できるだけ思うところの施策を実現しようとする、例えば、新規に、政府をして「〇〇の整備について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」ことをさせるような内容に成らざるを得ないということもある。閣法には、こうした制約は基本的でない。こうしたことも立法の意味の考え方に影響を与えていると言えよう。

「権利義務を規定する内容が見当たらず不適當だ」等、立法の意味の拡大を意識せずに評価するのは問題があるということが、自ずと導き出されるのではなかろうか<sup>42</sup>。

更に一步進んで言うならば、確かに、閣法も議員立法も成立すれば同じ「法律」となる。しかし閣法は、内閣法第11条の存在等もあり、実は、憲法第41条の「立法」の（量は多いが）一部の分野（「法律事項」が存在する分野）しか基本的に担っておらず、議員立法の方が、担当範囲が広いということになるのではないかと考える<sup>43</sup>。

#### 4. 法律案の立案の契機と過程

次に法律案の提出までの過程を見ることにする。閣法と議員立法では当然異なる。過程は、法律の内容面へ影響を及ぼすであろう。そうした分析に役立たせるべく、整理をすることとする。

##### （1）閣法の立案の契機

議院内閣制の中で、閣法の提案による政策実現を目指す内容は、最終的には内閣及び内閣を組織している国会の多数派政党である与党を構成する議員たる政治家により決定されるものである。その閣法の立案の契機としては、次のようなものがある<sup>44</sup>。

（ア）内閣、与党の政策の方針に基づくもの。内閣総理大臣や国务大臣等からの指示、問題意識等によるもの。新規の法制度の整備もあるだろうし、国政執行上の必要性から、あるいは障害となっているものを除去するために既存の法律を改正しようとするものもあるだろう。新規の法制度の整備としては、時の政権

<sup>42</sup> 本論の本部分執筆後に、塩見政幸「学説における「立法の意義」・「法律の留保」と立法実務における「法律事項」『立法と調査 No. 332』参議院事務局企画調整室、2012年9月を読んだが、「立法」の意味の展開について、ほぼ同様の分析を行っている。塩見は、「法律事項の範囲が拡大されることを期待」するとしているが、論者は、「立法」が「法律事項」に必ずしも縛られるとは考えていない。

<sup>43</sup> 前述脚注で山本が言うように、「基本法」は、「法律事項」を持つ法律の母法として、「振興法」は、「法律事項」の特例である「法律事項」としてと、かなり例外的なものも「法律事項」に結びつけて言えば、閣法の分野は広くなるかもしれないが、それらのものは、山本の言い方でも例外的扱いの感じが強い。

<sup>44</sup> この項は、立案の動きも含め、岩井奉信『立法過程』東京大学出版、1993年、57頁以降。及び、小島和夫『法律のできるまで』ぎょうせい、昭和54年（1979年）、21頁以降を参考に簡潔にまとめたもの。小島は閣法の立案の契機として裁判所の判決も含め、法律の規定の解釈上の問題の解決のための改正も掲げているが、それらは本文（イ）の「国政執行上の必要性」、「問題意識」に含まれて来るものと考えられる。

担当者が持論的に温めて来た政策を展開しようとするものもあるかもしれないし、社会経済情勢の変化に伴う政策減税や「〇〇対策臨時措置法案」といったものも考えられる。既存の法律の改正も含め、マスコミの指摘や関係団体、地方自治体の要請、国会質疑での指摘、国民からの直接の働きかけ等を受けてのものや、NPOの先進的な取組の取り込み等も考えられる。

(イ) 国政執行上の必要性に関するもの。当該業務の担当部課の問題意識等を起点とするボトムアップ型のものも当然存在しよう。他官庁等からの問題指摘によるものもあろう。

(ウ) 審議会等の答申、提言を受けての立案。大臣の諮問等が基礎だが、その事務を担当する行政機関が作成した要綱案を提出して審議会の意見を求めるものや、審議の目標を示して、それに対する要綱という形で答申を得るものもあろう。

いずれの立案も、その最初の作業の単位は、問題を所管する官庁の担当課となろう。

立案は、関係部局との協議、関連省庁との折衝、関係議員への説明・意見交換（与党審査を含む）、文書課での法文審査、局議、内閣法制局の審査、予算関係法案であれば財務省の審査、省議、大臣決裁等の経過を経て、閣議請議となる<sup>45</sup>。

法律案の提出前過程についての政府の文書としては、昭和36年（1961年）7月11日の「予算の年内閣議決定と国会の常会における予算及び法律案の早期提出について」という閣議申合があり、それに基づく「国会の常会に提出する予算及び法律案の取扱いについて」という同年7月14日の官房長官発のもの（内閣閣甲第43号）がある。それらが今日でも閣法の立案過程の基本となっており、「各省庁は、常会に提出しようとする法律案の件名及び要旨を9月20日までに内閣官房に提出すること。」をはじめ、大蔵省（現財務省）主計局、関係省庁との調整、内閣法制局の下審査等を

<sup>45</sup> 次の（2）に示す与党の事前審査が終了すると、内閣法制局の下審査を受ける。その後府省から出された「閣議請議」案を内閣官房は受け取り、内閣法制局に送付する。内閣法制局で本審査が行われ、その後閣議に提出される。閣議決定により閣法となり、国会に提出される。小島、前掲書、57頁。内閣法第4条第3項は、「各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる。」とし、国家行政組織法第11条は、「各省大臣は、主任の行政事務について、法律又は政令の制定、改正又は廃止を必要と認めるときは、案をそなえて、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めなければならない。」としている。

記載している。

## （２）与党の立案過程

閣法の提出については、内閣法第５条より詳細な定めはない。また、議院内閣制の中核を占める政党についても日本においてはそれを定める法律はない。与党の立案過程は法の側面より事実の側面において構成されている。

昭和２０年代においては、予算そのものが国会によって修正される事態もあったが、予算を伴う議員立法によって、事後的に予算措置を講じなければならない事態に政府は大いに苦しんでいた。自由民主党が結成されて初めての予算編成となった昭和３１年度予算編成において、水田三喜男政調会長は、「明年度予算案の編成に当たっては与党側の意向をあくまで優先する」こと、「予算編成方針や重要政策は党内に新設する政策審議会で決め、政府原案決定前に大蔵省と事前に調整する」ことなどを、鳩山首相に申し入れた。調整は難航したものの、最終的にはまとめ、「この昭和３１年度予算の国会審議は、これ以前の３年とはうって変って原案どおり可決成立し」とされる<sup>46</sup>。

議員立法に関して、昭和３５年（１９６０年）２月１２日には、佐藤栄作蔵相が、閣議で「昭和３５年度予算案に変更をもたらすような議員立法は好ましくないのでこの取扱いについては慎重にするよう自民党に申し入れたい」と発言し、閣議の了解を得、自民党幹事長、政調会長に対して、同趣旨の申し入れをした。政府から自民党に対し、議員立法抑制の申し入れはその後も続き、自民党側は、同年１１月３０日に、総務会において「法律案提出権の要件」として、「予算に予定していない国費の負担或いは歳入の欠陥を生ずる内容の議員立法または法案の修正を差し控えること」等の決定がなされるとともに、昭和３７年（１９６２年）２月２３日に、総務会長が内閣官房長官に宛てて「各法案提出の場合は閣議決定に先だって総務会に御連絡を願ひ度い」

---

<sup>46</sup> 川人、前掲『日本の国会制度と政党政治』、１９３頁。

との文書を送り、内閣提出法案の与党審査を行う慣行を開始したとされる<sup>47</sup>。

川人は、「予算を伴う議員立法が抑制されたことにより、大蔵省が予定しない予算の出費は形式的にはあまりなくなった。しかし、その代り、自民党からの要求は内閣提出法律案として予算との調整を行うことで対処せざるを得なくなった。また、自民党政調会によるすべての法案の与党審査という政策決定手続きが制度化されていくことで、それが後に「党高政低」現象となって顕在化することになったのである」としている<sup>48</sup>。

こうした経緯を経て、自由民主党における立案過程が形成されて来た。平成5年（1993年）以降において、日本の政治は連立の時代を迎え、政権交代も経験し、一時期変更の取組みもなされたが、平成29年（2017年）現在、自由民主党では、基本的に以下のような単独政権時代と同様な法案提出前の「事前審査」が行われている。

#### ① 自由民主党政務調査会部会

自由民主党党則第42条第2項では、「党が政策として採用する議案は、政務調査会の議を経なければならない」としている。その政務調査会の下部組織であり、省庁別の政策にテーマごとに設置されている部会で、閣法であれば、担当課長、局長クラスによって、まず法案説明が行われる。部会には、その政策分野に強い関心を持つ議員が集まっており、官庁の方針と議員の意向、議員間の意見の調整が行われ、時に厳しい議論がなされる<sup>49</sup>。

#### ② 自由民主党政務調査会審議会

部会での審査が終わった法案は、政務調査会審議会にかけられ、高次の立場から政策的な審査が行われる。ただ、基本的には部会が了承した問題を覆すことはない。

<sup>47</sup> 川人、前掲書、195、196頁。

<sup>48</sup> 川人、前掲書、199頁。

<sup>49</sup> 党則は、自由民主党ホームページ (<https://www.jimin.jp/aboutus/organization/>) より（平成29年（2017年）5月23日確認）。部会は、内閣第一、内閣第二、国防、総務、法務、外交、財務金融、文部科学、厚生労働、農林、水産、経済産業、国土交通、環境の14。部会の活動内容は、岩井、前掲『立法過程』、61頁。審議会、総務会の記述も岩井、同書62頁より引用。政務調査会には、部会のほかに金融調査会等32の調査会、宇宙・海洋開発特別委員会等24の特別委員会、領土に関する特命委員会等28の特命委員会があり、様々な政策分野について議論がなされていることがわかる。

### ③ 自由民主党総務会

党の国会活動に関する最高決定機関である総務会で決定されてはじめて党としての決定となる。正副会長、幹事長、政務調査会長、国会対策委員長等の出席の下、単一の法案ばかりでなく、国会対策を重点に政治情勢全体を考慮した議論も行われる。国会の運営上の支障とか世論の反応とかを理由に提出が見送られることもある。

### ④ 国会対策委員会

略して「国対」と呼ばれる。党の国会活動を円滑処理するために置かれている。提出された法案をどういう順番でどう審査し、成立させていくか、野党の国会対策委員長等との交渉の中で、まさに現場の司令塔として機能する。提出に際しても、そうした観点から指摘は、大きな影響力を持つため、前掲の総務会での決定をはじめ、様々な場面で「国対」の意向が示される。後にも触れるが、「政策実現の「ボトルネック」としての国会」において、どう政策を実現していくかは、この国対に担われるところが少なくない。

### ⑤ 与党間協議

平成5年（1993年）以降の連立の時代では、全ての閣法、与党共同提案の議員立法について、同趣旨の事前審査が、連立与党の中でも行われている。この与党間で意見の相違が発生した場合は、それぞれの段階ごとに、調整のための協議がなされる。また、与党PT（プロジェクト・チーム）での活動を契機とした特定問題解決のための議員立法のとりまとめもある。

### ⑥ 民主党政権下の与党の「事前審査」改革

民主党は、「政権政策 Manifesto 2009」において、「鳩山政権の政権構想5原則」の「原則2」として、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下での政策決定に一元化へ。」とし、政権獲得後の平成21年（2009年）9月18日に、「政府・与党一元化における政策の決定について」という民主党・会派所属国会議員及び関係者宛の文書を出したが、その主な内容は、次のとおりである。（ア）民主党の「次の内閣」

を中心とする政策調査会の機能は全て政府（＝内閣）に移行する。選挙・国会等に関する議員立法のみ認める。（イ）副大臣が主催し、与党委員会所属議員（連立各党）が参加し、その他与党議員も参加可能とする政府の会議として、「各省政策会議」を設け、政策案について政府と与党議員の意見交換の場とする。提案、意見については副大臣の責任で大臣に報告する。部門会議は設置しない。（エ）各省政策会議で提案・意見を聴取し、大臣・副大臣・政務官で構成する「大臣チーム」が政策案を策定し、閣議で決定する<sup>50</sup>。

「有力族議員・官僚・業界の「鉄のトライアングル」が分野ごとに存在し、与党の政策決定に大きな影響力を与えて」きて、「政治（内閣、総理）主導も阻む要因にもなっている<sup>51</sup>」というような事前審査の弊害を是正すべく行われた民主党の取組みであったが、第174回国会に「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案」（閣法第13号）を成立させることができなかったり、政府に入れない与党議員からの不満等も高まったりした結果、平成22年（2010年）6月、鳩山内閣総辞職後、菅総理は、政府・与党の連携強化を目的に政策調査会を復活させ、政調会長を国务大臣として入閣させた。党内の意見集約から政府・与党間の政策調整を一元的に行おうとしたが、政府と与党議員との対立が高まる中、菅内閣は退陣した。平成23年（2011年）に政権を引き継いだ野田総理は、政調会長と国务大臣の兼務を解く。これにより、部門会議での審査、政策調査会役員会の承認、政府・民主3役会議の承認を経て閣議決定に至るという、自由民主党が与党の時代の事前審査とほぼ同様な形となったのである<sup>52</sup>。

<sup>50</sup> 民主党関係者から受領。

<sup>51</sup> 高橋洋一『ニッポンの変わり方おしえます』春秋社、2013年、103頁、107頁。

<sup>52</sup> 高橋、前掲書、114頁、115頁。鳩山内閣の官房副長官を務めた松井幸治元参議院議員は、「すでに敷かれているレールを取り払って新しいレールを敷く人には、強い意志と情報収集力、外部環境の変化に即応した対応力、利害関係者の調整力が必要です。従来のレールに沿って議論するのは駄目だと言って、がむしゃらにまっすぐ進んでしまうと崖から落ちることもあるわけです。」「野田内閣は、鳩山・菅両内閣の失敗を見て、従来のレールの上に乗ろうとしているようにも見えます。存在するレールにはそれなりの合理性があるし、そのレールに乗っかるほうが安全です。しかし、それで将来展望が開けるのか、崖に落ちないけれど目的地点に向かっていてではなく遠ざかっている面もなきにしもあらずです。かといって目的地点に向かってまっすぐ最短距離を進めば谷底に落ちこちてしまうかもしれない。そういうところが政治主導の難しさですね。」と述べている。薬師寺克行『証言 民主党政権』講談社、2012年、262、263頁。



その後野党となった民主党には、政策決定機関として、「次の内閣」（ネクスト・キャビネット）が再び設置された。政策調査会長は、ネクスト官房長官となることとなっている<sup>53</sup>。

#### ⑦ 国会審査と「事前審査」過程

「事前審査」の過程では、与党議員が関係する議員立法の審査も行われるが、野党議員の発議した法案審査や、野党時には提出された閣法の審査も行われる。国会対策的には、提出された法案の与党からの審査入り要請に対して、「まだ、党内での部会での審査が済んでいない」と言うことで、審査入りの先送りを主張する理由とされることもある。

なお、法案提出後、どう国会で審査し成立させていくかということも、法案提出までの過程に影響を与える。前述の国会対策委員会の動きは、どちらかという個々の具体的な法案の扱いについてのものとの印象が強いかもしれないが、国会が政策実現の「ボトルネック」となっているということについて、増山は、「国会の立法機能としては、法案の生殺与奪権を議事運営に集約させ、与党の政策選考を行政機関の法案作成に反映させるという議院内閣制における立法・行政関係を重視した国会観が支持されることになる」とし、行政機関の一般的な取り組みというレベルへの影響に言及する<sup>54</sup>。増山は、マイク・モチヅキの主張、すなわち国会の制度的特徴として、二院制、委員会制、会期制、議事運営における全会一致という点に着目し、国会の審議は、野党の政策選好を反映するという主張に対し、議事運営の部分について国会の制度は、むしろ議会の多数による議事運営を保証しているとし、与党の政策選好を法律に反映させ得るとする<sup>55</sup>。本論でも国会の制度的特徴を別の観点からであるが、後に分析する。

先に示した「国会の常会に提出する予算及び法律案の取扱いについて」という官房長官発の文書も、日本国憲法下で政府与党の関係等を整理する中で、法案を国会の「ボ

<sup>53</sup> 平成28年（2016年）3月に結成された民進党の政策部会の名称は、「政務調査会」となっている。

<sup>54</sup> 増山、前掲『議会制度と日本政治』、209頁。

<sup>55</sup> 増山、前掲書、205頁。Mochizuki, Mike. "Managing and Influencing the Japanese Legislative process : The Role of the Parties and the National Diet." Doctoral Dissertation, Harvard University, 1982.

トルネック」を如何に通過させるかという観点から書かれたものと言えよう。こうした、少なくとも前年の夏あたりから政府与党内で表面化する立法の動きの中で、内閣の意向、与党の政策選好が示されていくということになるのである。

### （３）議員立法の立案の契機

議員立法について、立案の契機を基礎として、研究者によりいくつかの分類が示されているが、以下、岩井の分類を基にまとめる<sup>56</sup>。

まず（ア）国会関係のものがある。国会法改正案等、国会の自律性を保つために、議員立法によって行うことが通例となっている。

次に（イ）国民的基盤で制定されるのが適当と考えられるもの、広範な支持の下に立法されたという形式の獲得が望ましいとされるものがある。国民の祝日に関する法律（昭和２３年法律第１７８号）や文化財保護法（昭和２５年法律第２１４号）がその例とされている。

更に、（ウ）政府が依頼するもの、（エ）官庁間の所管問題を起因とするものがある。

（ウ）は、いわゆる「政府依頼立法」で、これについては前にも触れたが、昭和２６年（１９５１年）より出され、我が国には定着しなかった。しかし、今日でも、実質的な政府依頼と思われるものは、いくらかはあると言えよう。実際に依頼がなくても（事実上、実態的に、非公式に依頼がある場合もあろうが）、政府が不向きな領域を議員が立案するというような（エ）の法案にも、そうした側面が見られるものもある。

野党提案が一般的なものとして、（オ）政党の政策を表明するためのものがある。この一つの形は、（オ１）閣法に対する「対案」として、野党各党の独自政策をアピールするために提出されるものである。閣法と一括して審議され、時として野党の「対案」の内容が閣法に影響を与え、修正等がなされる場合もある。今一つは、（オ２）社会的な問題を野党が先取りする形で提案するものである。提出し続ける過程で社会問題化

<sup>56</sup> 岩井、前掲書、６５頁。分類された法律の例は、小島、前掲書、１５０頁以降も参考としている。

し、閣法として、あるいは与党の賛成を得た議員立法として成立する場合もある。そうしたものの有名なものとしては、義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律（昭和50年法律第62号）、育児休業等に関する法律（平成3年法律第76号）等がある<sup>57</sup>。

更に（力）議員の個人的な考えにもとづいているもの、（キ）特定の業界や団体のためのもの、（ク）特定地域のためのものがある。（力）の例としては、酒に酔って公衆に迷惑をかける行為の防止等に関する法律（昭和36年法律第103号）や動物の保護及び管理に関する法律（昭和48年法律第105号）等が該当するとされるが、各政党の基本理念等で直接触れていない等のことから、超党派的な議員の連携に発展し、成立するもの等である。（キ）には、支持団体等の要請で提出され、業界の資格を法定したり、業務範囲を明確にするための「士法」や、業務の適正化と安定等の観点から登録や業務規制を内容とする「業法」がある。（ク）の例では、山村振興法（昭和40年法律第64号）や関西文化学術都市建設促進法（昭和62年法律第72号）がある。また、災害対策の法案が多いのも議員立法の特徴とされる。特定地域のためのものとは言い切れないものもあるが、被災地域の議員が中心に立案することもあることから、本論では、（ク）に分類することとする。

#### （４）議員立法の政党内の立案過程

与党においては、議員立法についても、閣法の事前審査と同じ組織を、閣法と同様の段階を経て、事前審査がなされていく。ただ各種PT等が党内に設置され、そこが立案の起点となることも多い。

---

<sup>57</sup> 昭和42年、第55回国会参法第1号として女子教育職員育児休暇法案が社会党から提出され、第58回国会参法第8号、第65回国会参法第3号と同名の法律案が出されたりしたが、昭和50年、与野党共同提案の第75回国会衆法第37号の義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律案が成立した。小野善康「育児休業法の立法過程：野党法案が形が変わり成立した事例として」『Artes liberals, 第47号』岩手大学人文社会科学部、1990年、143頁～174頁。また全ての働く女性を対象とした育児休業法案も野党主導で第96回国会参法第7号、第102回国会参法第3号、同参法第4号、第116回国会参法第11号等が出されていたが、第120回国会閣法第85号として提出された育児休業等に関する法律案が成立した。

野党の立案過程の主体となると、当然ながら議員立法の立案、事前審査となる。しかし、閣法についても扱っていないわけではない。閣法については、提出を拒んだり、内容を変えたりすることはできないが、前述の通り当該法案の国会審査にどう臨むかの検討のために説明を政府に求め、協議をすることは行われている。質問の中で、何を明確にしていくか、最終的に賛成するか否か等を検討する。また自らの政策との関係で対案を作成したり、修正案を作成したりすることもある。「閣法の野党の立案過程」はないが、「閣法に対する野党の立案過程」は存在し得る。

野党時の民主党の議員立法の立案は、政策決定機関「次の内閣」の下部組織である部門会議で協議され、骨子・要綱のレベルまで認められると、「次の内閣」に中間報告されたり、ホームページで一般からパブリック・コメントを求めたりされた。なお、立案の発端は、一議員の問題意識の他、特定の問題検討のために設けられたPTやWT（ワーキング・チーム）であったりする。そして「次の内閣」で、部門会議からの最終報告を審査する。状況により更なる内容の詰めのため、部門会議に差し返されることもある。ここでの了承により法案の提出が決まる。提出の時期等は、国会運営の関係から、最終的に国会対策委員会において決められる。

#### （５）議員連盟

実質的に立案の起点となり得るものとして、議員連盟（略称「議連」）の動きがある。議連とは、ある特定の案件に関して志を同じくする国会議員が集まって作る団体とも言えるものである。議連のうち、超党派のものはまさに超党派の政策集団の形成というメリットがある。一つの政党の中のものもあり、例えば自由民主党内のもものは「自民党の政策機構システムの隙間を埋める形となっている」とされる<sup>58</sup>。

<sup>58</sup> 白崎勇人『政策秘書が書く国会議員改革』長崎出版、2003年、37頁、38頁。議連は、自由民主党の特別委員会（1966年5月の自由民主党第5次組織調査会の答申によれば、「各省庁にわたる施策の総合調整または特定の問題の処理のため」作られているとされる）の中で活発な活動をしていない委員会もあり、その補完的役割を果たしているものもあるとされる。自民党経理局に届け出がある議連は、600台とされるが、これは平均500円程度と思われる会費を歳費から引き落とす事務手続きを経理局で行っていることから把握されている数で、ほかにプライベートな議連もあり、正確な数はわからないとのこと。白崎、前掲書、35頁。

議連の活動に接した者の言及としては、平成15年(2003年)のものであるが、自由民主党の馳浩代議士の政策秘書であった白崎勇人の次のようなものがある。具体的な議員立法の成立を目指して組織される議連について、「議員立法が成立するためには、人数要件があるためか、今日このような議連は多い」とし、特定非営利活動促進法を成立させた「NPO議員連盟」、児童虐待防止法を成立させた「チャイルド・ライン設立推進議員連盟」や身体障害者補助犬(介護犬)法を成立させた「身体障害者の補助犬を推進する議員の会」、小中学校教育職員免許法特例法を成立させた「百人議連」、ダイオキシン類規制法の「環境ホルモン・ダイオキシン問題にとりくむ議員連盟」等を掲げ、その活動について、「議員立法を目指す議連は、(略)賛成する団体や反対する団体の双方からの意見聴取、更には関係省庁の意見を聴いて、そして、法案の具体的骨子を議連で固めて、衆参いずれかの法制局に法律案まで具体化させる。このような一連の流れを踏んでから、党の政調部会に提出し、政審―総務会を経て国会提出までこぎつける。このような一連の過程で最も大切なのは、省庁の了承だと考える。既存政策との整合性の審査や、複数の省庁が関わる場合の省庁間の調整問題があり、ここで省庁の了承(たとえ渋々であっても)がなければ、たとえ与党の議員立法だとしても自民党の了承は原則得られないからだ。」「(略)事務局長や幹事長クラスに、政策通のフットワークの軽い議員を当て、権威づけに派閥や族議員のボスをもってこなければ、省庁に軽く見られる現実があるし、省庁や議員間でもめた場合の政治力は不可欠だからだ。(略)関連して、自民党(実力者)抜きの野党の議員立法は、成立に困難を極める。あまり知られていないことだが、野党の議員でこのあたりをしっかりとわきまえて、自民党実力者を利用する人は意外と多い」としている<sup>59</sup>。

#### (6) 議員立法補佐機関

議員立法の政党内の立案、審査にしる、議員立法を目指す議連の動きにしる、一人

---

<sup>59</sup> 白崎、前掲書、38～40頁。

では議員立法の発議ができないという、国会法第56条の規定が背景にある<sup>60</sup>。しかし、昭和30年（1955年）の国会法改正までは、議員は一人で自由に発議ができた。田中角栄元総理は、議員立法を活用した議員としても有名で、自らが発議し成立させた法案は36件で、国会法改正前の昭和29年（1954年）まででも26件である。占領下において、議員立法が奨励されるような状況があったが、この背景には、「アメリカでは、第2次大戦による行政府の急拡大を前に、議会との勢力不均衡は是正される必要があると一般に考えられていた。」ことがあるとされる。我が国の議員立法補佐機関の整備はこうした状況を背景になされた。「アメリカの1946年立法府改革法の、議会が本来の機能を十分に発揮するためには議会の機構の中に調査機能をもち専門知識を供給する立法補佐機関が必要という理念を強く受け継ぎ、これをひとつのモデルとして」常任委員会調査室、国立国会図書館調査及び立法考査局等の制度が導入された<sup>61</sup>。

このような時代背景もあり、常任委員会調査室等の立法補佐機関は、基本的に議員一人での利用にも対応できるように誕生している。たとえ無所属議員でも、立法補佐機関を使い、法案の要綱等を作成し、多くの議員に呼び掛けて、議連を作る等のことができれば、法案の提出までたどり着くことも不可能ではない。

#### ①議院法制局

衆参それぞれに、法制局が置かれており（それぞれの法制局長のほか、衆議院法制局84人、参議院法制局75人（平成29年度（2017年度）定員）、職員の任免権を持つ法制局長、その下の法制次長の下、それぞれ担当する常任委員会及び特別委員会ごとに議員立法の立案等を行う5つの部、特命事項を担当する法制主幹等が設置されている。部の中には、二つずつ課が置かれ、一つの課は課長を含めて4～5名で構成されている。その人数で、例えば衆議院法制局第3部第1課は外務、文部科学、

<sup>60</sup> この後の（8）②で詳しく述べる。

<sup>61</sup> 廣瀬淳子「立法補佐機関－その意義とわが国の現状」『ジュリスト』1177号、有斐閣、2000年、51頁。  
なお、立法補佐機関の現状については、同52頁以下参照。

科学技術を担当している<sup>62</sup>。

内閣法制局が「審査」を所管事項の第一に掲げていることから、議院法制局も「審査」が中心的な業務との印象を持ちやすいが、かなり趣を異にする<sup>63</sup>。参議院法制局のホームページには、「法律案の立案の依頼があると、所管課では、依頼者がどのような事実を踏まえて、どのような政策意図のもとに法律案を作ろうとしているのか（依頼者の立法趣旨）を確認した上で、立法内容の検討に入ります。（略）法律専門スタッフとして、検討を行い、依頼者とも協議を繰り返します。」とある。その後、法律案要綱（法律案の内容の大筋をまとめたもの）を作成し、条文化の作業を行い、その後、ようやく局内の段階的な「審査」を経て、法制局長の決裁を受け、当該法制局作成の法律案として依頼者に手渡されるのである。その後も立案を補佐した立場で、政党内、あるいは他会派議員間の協議に同席し、国会審議の場では、答弁用のメモ等の関係資料を作成する等して提案者の補佐も行うものである。

こうした法律案の立案補佐に加え、修正案作成の補佐等も行う。前述のような体制で業務を行うため、「同じテーマについて、複数の政党から依頼を受けて、別々の法律案を立案することも希ではありません。そのような場合には、政治的な利害の対立もありますから、ある会派の依頼議員との間で秘密にすべき事項については、他の会派に提供することなく、厳格な守秘義務を特に遵守して、作業を進めるようにしています」と衆議院法制局のホームページにはあるが、議員立法の審査の最中に対案や修正案の依頼があると、部レベルでの人員の手配等があるとしても、基本的に同じ3、4

<sup>62</sup> 衆議院の法制局には、この他に法制企画調整部があり、総務課、調査課の他、企画調整課（決算行政監視、議院運営、震災復興、他の部課の所掌に属しない事務等）、基本法制課（憲法、国家の基本政策、政治倫理、選挙等）よりなる。議院法制局の欄は衆議院法制局ホームページ、参議院法制局ホームページによる（平成29年（2017年）5月24日閲覧）。

（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-toppage.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-toppage.html)）、（<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/>）。

<sup>63</sup> 内閣法制局設置法（昭和27年法律第252号）第3条第1項第1号が所管事項として、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること」としているのに対し、国会法（昭和22年法律第79号）第131条第1項は「議員の法制に関する立案に資するため、各議院に法制局を置く」としている。参議院ホームページは（<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/introduction/job.htm#job01>）、衆議院ホームページは

（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-syokumu.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-syokumu.html)）をこの後に引用（平成29年（2017年）5月24日閲覧）。

人の課員が中心に担当しなければならず、大変な業務の集中となる。

## ②常任委員会調査室等

議院事務局法により、衆参に常任委員会専門員及び常任委員会調査員が置かれている。各委員会を担当するような形での衆参の調査室の基本的な組織、機能等は、衆議院の「予備的調査」の調査局による執行の部分が異なるが、他はほぼ同様と言えよう<sup>64</sup>。平成29年（2017年）現在、参議院には、14の常任委員会調査室、3つの特別調査室及び企画調整室が存在する。それぞれの調査室は、10名前後の調査員で構成されており、全体で200人規模のスタッフが存在する（衆議院は1室13人前後、調査局全体で280人規模）。衆議院では、第141回国会（平成9年（1997年））の改正で、常任委員会調査室を含む形で、衆議院調査局が置かれ、「予備的調査」の実施体制の確保がなされた<sup>65</sup>。「予備的調査」は、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、委員会がいわゆる下調査として調査局長等に調査を行わせるものであり、国政調査権に基づく委員会調査そのものではなく、これを補完するものと位置づけられている<sup>66</sup>。政権獲得前の民主党が積極的に利用し、民主党アーカイブのホームページでは、「民主党では、これまで数多くの予備的調査を要請してきました。その代表的な例が「消えた年金」問題であり、民主党の要請に基づき平成19年2月に提出された報告書により、いわゆる「消えた年金」5000万件の存在が明らかになりました。」としている<sup>67</sup>。

<sup>64</sup> 議院事務局法（昭和22年法律第83号）第1条第3号、第11条、第12条、第13条。

<sup>65</sup> 議院事務局法第15条以降。

<sup>66</sup> 参議院では、同時期に、行政監視委員会の設置や常任委員会再編を行っており、「予備的調査」について、議員から具体的要望は出されなかった。調査結果の、調査を発注した議員以外への公表には、別途手続を要するものの、「予備的調査」的な取り組みは、制度改正をしなくとも参議院の調査室である程度可能というのが、論者も含めた概ねの参議院事務局方の認識である。また、「予備的調査」は、委員会の議決や議員40人以上の要請書の提出を要件としており、議院あるいは委員会が国政調査の主体であるという基本的枠組みを強調しすぎると、「議員一人での利用」にも対応できるように誕生したとされる立法補佐機関の位置づけとの矛盾が生じかねないのではないかと考える。

<sup>67</sup> 民主党のアーカイブのホームページ（[http://archive.dpj.or.jp/special/yobicyousa\\_h20/](http://archive.dpj.or.jp/special/yobicyousa_h20/)）（平成29年（2017年）5月24日閲覧）。『衆議院の動き』

（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm)）（衆議院事務局作成）の平成28年版までの予備的調査の項を追うと、平成22年（2010年）11月に、野党となった自由民主党の中川秀直君他115名が「最近の天下り・渡りの実態に関する予備的調査」を要請し、その報告が出されて以降、平成28年（2016年）まで「予備的調査」は行われていない。それまでの「予備的調査」のうち、委員会の議決に基づくもの2件、40人以上の議員からの要請に基づくもの44件（解散により消滅したものを含む）となっている。



議員立法に関しては、起草のための調査、参考資料・原案の要綱の作成等を担う。議員が調査室とのやりとりの中で、問題意識を明確にし、原案の要綱のレベルまで調査室にまとめさせ、議院法制局に持ち込むことはある。また、予算を伴う法律案の場合、どの程度の経費がかかるかというような調査は、議院法制局は担わず、調査室が行うのが常である。ただ、前述のように議院法制局は、政策意図の確認のレベルから議員に対応するので、法制局との協議の前に、必ず調査室を経なければならないというわけではない<sup>68</sup>。

### ③国立国会図書館調査及び立法考査局

国立国会図書館の調査及び立法考査局も、業務として法案要綱の作成を行うことが想定されている。議員からの依頼で、国政課題や内外の事情・諸制度に関する調査、法律案その他の案件の分析・評価等の調査を行い、議員とのやりとりの中で要綱作成に至るものも出て来ると考えられる<sup>69</sup>。

### ④政策担当秘書

政策担当秘書は、主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書とされ、平成5年（1993年）から導入された制度である。その実態について、白崎は、「実質公設秘書を5年以上で政策秘書になれるいわゆる「研修組」が政策秘書の約9割近くを占めることになった。もちろん研修組の中で、政策通の方も随分いらっしゃることは事実だが、その反対に政策立案等ができない方もこれまた多いのも事実だ。（略）一方、試験等で採用された政策秘書も、現実政策関連の業務をしていない秘書も多い（特

<sup>68</sup> 参議院常任委員会調査室規程第5条第1項第1号には、各常任委員会調査室の事務として、「委員会の提出する法律案、議員の発議する法律案その他の議案等について、その起草のための調査、参考資料の作成及び原案の要綱の作成」とある。

<sup>69</sup> 国会図書館法（昭和23年法律第5号）第15条第1項第3号に、調査及び立法考査局の職務として、「立法の準備に際し、両議院、委員会及び議員を補佐して、議案起草の奉仕を提供すること。但し、この補佐は委員会又は議員の要求ある場合に限って提供され、調査及び立法考査局職員はいかなる場合にも立法の発議又は督促をしてはならない。」とされている。それ以外の号に掲げられている資料の提供等の調査及び立法考査局のサービスは、常任委員会調査室のサービスと重なるところがあるのは事実（常任委員会調査室は、付託法案の審査資料の全委員配布や審査報告書等各種報告書の作成等、委員会活動に直接関わる職務を有するが）。白崎は、「実際議員の質問事項を作成している自分の経験からいうと、調査室作成の法案関連冊子は非常に役立つ。そして国立国会図書館は、関連図書や論文等の文献調査活動に長けている。一般論としては委員会での法案質疑のときは調査室を中心に国会図書館を補完的に利用。それ以外の一般質疑や議員個人用の政策原稿作成等の際には国会図書館をメインに利用するのが原則ではないか。」としている。白崎、前掲書、264頁。

に自民党に多い)。しかし、民主党を中心に議員の政策にコミットして活躍している人が何人もいることも事実だ(民主党の議員立法に多く携わっている)。このような政党による違いが出ているのは、自民党は政権与党として省庁の官僚が政策立案の助言等を充分果たしているからだと思われる。(略)」としている<sup>70</sup>。

#### (7) 議員立法の発議の流れ(一つのモデル)

以上のことを踏まえ、議員立法の発議までの流れについて、想定してみたい。

議員が何かの問題意識を持つ。それは、自身の直接の見聞によるものかもしれないし、委員会での審査によるものかもしれない。地元や団体からの陳情によるものかもしれないし、秘書からの情報によるものかもしれない。

ここで省庁に直接問い合わせをすることもできるし、立法補佐機関の調査室や調査及び立法考査局を使って調べさせ、分析等させることもできる。党の部会等で発言したり、関係する議員連盟に所属していれば、そこで発言することもできる。そうしたことを通して問題意識が明確になる。立案の契機のところで触れた(ア)から(ク)に分類されたどれかに該当することになれば、議員立法による解決の道が見えて来る。

どうやら、この問題の解決には、法律の改正等を行う必要がありそうだと認識すれば、一議員として、議院法制局に電話して、話を聞きに来るように指示することができる。何週間かやりとりするうちに、法律案の要綱を、更にやりとりすれば条文まで手に入れることができる。ただ、一議員では、議員立法の発議ができないので、党に、あるいは関係する議連に働きかける必要が出て来る。関係する議連がなければ、自ら作るというやり方もある。

一議員として、議院法制局に電話する前に、党の部会等で発言をし、関係する議連で発言をし、党として、議連として、立法化を目指すこともある。こうした動きは、知識と機動性がある政策秘書がいれば、議員と一体となって、あるいは議員に代わっ

---

<sup>70</sup> 白崎、前掲書、262～263頁。平成15年(2003年)の時点での評価。

て、立法補佐機関等を最大限活用する等して、推し進めることができる。

国会の委員会の中で、超党派で法改正の機運が高まり、小委員会やP Tを作る等して、立法に至ることもある。参議院の調査会がそうした役割を担うこともある<sup>71</sup>。

議員立法の発議に必要な勢力が確保されそうであれば、党内での事前審査のプロセスに載せることができる。そこを通るかどうかは、内容のほかに、国会対策的な視点も加味されて判断がなされることになる<sup>72</sup>。

議員を起点とした議員立法の発議までの流れは、以上のように想定できる。社会における様々な問題を議員立法の形で解決するには、こうしたことの理解に加えて、議員までにどのようにたどり着くかの問題もある。第4章で論ずることとする。

#### （８）法律案の提出までの過程における議員立法と閣法の内容面への影響

法律案の提出までの過程を見て来たが、閣法と議員立法の内容面への影響は、どのような点で生じていると言えようか。

まずは、閣法における官庁の関わりということがあろう。解決すべき問題を担当する官庁の担当課は、既存の行政機構や行政施策を熟知するのであろうから、既存の手法がある程度有効ということが前提ではあるが、対策である法律案の内容は、より精緻に効果的なものとなっていくことが考えられる。ただ議員立法でも、特定の問題については、その被害者等、当事者の関わりによって、あるいは、官庁の協力を得ることで、内容がより精緻で効果的なものとなることもあろう。そういう意味で制度による制約というより、実態的傾向というものとも考える。

制度による制約としては、次の２つの点が重要であると考ええる。

<sup>71</sup> 国会法第50条の2第1項で「委員会は、その所管に関する事項に関し、法律案等を提出することができる。」と委員会提出法律案について定めている。同条第2項には、「前項の法律案については、委員長をもって提出者とする。」としている。

国会法第5章の2は「参議院の調査会」について定める。参議院ホームページ参照。

(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.html#C01>) (平成27年(2015年)8月13日閲覧。)

<sup>72</sup> 「発議に必要な勢力が確保されそうであれば」は、状況によって内容が異なってくる。基本は(8)で掲げる国会法第56条の賛成者の数ということがあるが、単独でその数を確保できない会派であれば、超党派の取組みを含む他会派の協力を得られる見通しであろうし、大会派であれば、その政党の中で提出が認められるような勢力ということになる。

### ①内閣法第11条等

立法の意味の観点から内閣法第11条について触れたが、ここでは、ベースとなる法律があれば、特定の政策を政令により内閣は実現し得るという点に注目したい。

閣法の提出には、(1)にもあるように、内閣法制局の審査の過程が存在する。政令という手段がある中で法律による問題解決を図るのであれば、内閣法制局はその必要性を厳格に審査することになろう。議員立法の担い手である議員は、政府への働きかけということはあるが、直接には政令による政策実現という手段をとることはできない。そういう議員が担う議員立法の守備範囲は、閣法と比べて広くなると考えるのが自然であろう。3. で述べた山本と大島の論の違いを、この観点からも見る事ができよう。議員法制局の大島の論に、法律事項という言葉がないのも、政令を意識しなくて良いのが、影響していると言えよう。

組織を作るという点についても、後述のように、例えば内閣官房の組織は、政令ではないが、類似の手続である閣議決定や閣議口頭了解、あるいは官房長官決定等で作ることができる。そうした組織を議員立法で作るのは、内閣ではないので理由は立つが、閣法で作るには、あえてそうする理由が求められると言えよう<sup>73</sup>。

### ②国会法第56条

議員立法に関しては、国会法第56条に提出要件が定められている。ここで、予算を伴う法律案を提出することはできないが、予算を伴わない法律案は提出できる議員の勢力が、議員立法という形で政策実現を目指すとなると、その議員立法の内容は自ずと提出要件に抵触しない形のものとなる。閣法にはない制度的制約と言えよう。

事例を見てみたい。平成25年法律第111号となった第185回国会の「がん登録等の推進に関する法律案」(参第11号)(尾辻秀久君外7名提出)の経費は、平年度約23億2千万円の見込みとされた<sup>74</sup>。

<sup>73</sup> 第3章1.(5)②「まち・ひと・しごと創生法案」(第187回国会閣法第1号)審査における石破大臣答弁参照。

<sup>74</sup> 自民、公明、共産、維新、社民の5会派の共同提案。平成25年(2013年)12月3日の参議院厚生労働委員会では、この法律案の外に予算を伴う参法である「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自律の支

一方、後に平成26年法律第17号となった「雨水の利用の推進に関する法律案」は、実に4度廃案となっている特異なものであり、その点は後に述べるが、第177回国会に参第6号として加藤修一君外2名から提出された時は、当時野党であった公明党一会派のみの議員によるものであった。公明党の人数は、第177回国会の参議院では19人で、21人に足りず、単独では予算を伴わない法律案とせざるを得なかった。参議院では、国会法第56条により、予算を伴う法律案を発議するには議員20人以上の賛成を、予算を伴わない法律案を発議するには議員10人以上の賛成を要する。賛成者の外に発議者が最低1人はいるので、予算を伴う法律案は最低でも21人以上、予算を伴わない法律案は最低でも11人以上の議員が必要なのである<sup>75</sup>。もちろん、他の会派に呼び掛けて共同提出することはあり得る。成立への可能性も高まる。しかし、合意形成には時間がかかる。まずは会派単独で法律案を作成し、その後の国会における様々な過程で賛同者を増やし、成立を目指すことも一つの選択肢であろう。実際、「雨水の利用の推進に関する法律案」も、第180回国会に与野党の指示を得、国土交通委員長提出の法律案となっている<sup>76</sup>。

予算を伴う法律案と伴わない法律案で、規定に具体的にどのような違いが生じるか。「がん登録等の推進に関する法律案」では、第5条において、厚生労働大臣は、「データベースを整備しなければならない。」とされる等、全国がん登録の実施、全国がん登録情報等の利用、提供、保護、院内がん登録等の推進に国の経費が発生するものとなっている。一方、同法第40条第2項は、「国は、病院等における届出に必要な体制の整備を図るため、必要な財政上の措置その他の措置を講ずるものとする。」となっているのみであり、「必要な財政上の措置」等が具体化しておらず、この第2項の規定だけ

---

援に関する法律の一部を改正する法律案」（参第9号）（高階恵美子君外4名提出）も可決されたが、その経費は、初年度約1億円の見込みで、自民、公明、みんな、共産、社民の5会派の共同提案であった。

<sup>75</sup> 2013年10月26日のしんぶん赤旗で、「共産党が消費税増税中止法案、各党に共同提案よびかけ」という記事で、「日本共産党は参院選で11議席（非改選含む）へと躍進し、議案提出権を確保。参院ではブラック企業規制法案を提出しました。他方、消費税増税中止法案は予算を伴う法案であるため、単独提出はできません。」としている。11人いれば、一つの会派で予算を伴わない法律案の発議はできる。なお、法律の施行に伴い歳入減となるものも、予算を伴う法律案ということになる。

<sup>76</sup> 第4章2.（1）⑤参照。

では、この法律案が予算を伴うものとはされない。「雨水の利用の推進に関する法律案」の第6条も、「政府は、雨水の利用の推進に関する施策を実施するために必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。」というもので、予算を伴う法律案とされない。

予算を伴わない法律案しか提出できない議員は、具体的に国の経費を伴う施策を政府に行わせたい場合でも、法律案に書くことができないので、代わりに、こうした「必要な財政上の措置」等の文言を入れることになる。そして成立の暁には、具体的に経費を伴う施策を政府に「計画」等を立てさせて、行わせようとするものである。これらは、まさに議員立法の提出要件という制度が議員立法の内容に影響を与えているものと言うことができよう。こうしたことが、後に触れる「〇〇基本法」、「〇〇推進に関する法」等、本論で、「基本法類」と言うものの展開に、議員立法がつながりやすい要因の一つとなっていると考える。

なお、法規による制約ではないが、衆議院においては、議員立法を提出する場合、会派の機関の承認印がなければ、事務局の議案課は、その議員立法の受理を行わないということが「確立された先例」とされる<sup>77</sup>。議員の立法活動に対する不当な事前制約として訴訟が起こされたこともある。参議院ではそのような会派と事務局の合意がないので、例えば、超党派の取組みで、会派内での正面からの了承は困難だが、提出は当面黙認というようなレベルのものは、参法の方が出しやすいかもしれない。「党議拘束はしない。」と会派の機関決定があれば、提出が承認され決裁印が押され、衆法として受理され、提出されることもある。会派内調整のやり方次第かもしれないが、参法での提出が困難な場合等、こうしたことも、より会派内合意をしやすくするよう、内容に影響を与える可能性もあるかもしれない。

---

<sup>77</sup> 茅野千江子「議員立法序説」『レファレンス 平成27年9月号』国立国会図書館調査及び立法考査局、14頁。この後の訴訟についても掲げている。

#### （９）法律案の提出までの過程で、議員立法について考える

既存の考え方の整理と制度的影響の検証を行って来たが、ここで一度まとめてみる。

「議員立法による国会の立法機能の充実」という考え方は、議院内閣制で閣法の提出が認められている中では、限定的に考えるのが自然である。ただ、閣法が提供できる国会のアリーナが、実は徐々に狭くなっているのではないかと、そして、そうであれば議員立法の担う役割が高まっていると言えるのではないかと考える。

立法の意味の考え方については、「二重法律概念」から脱却し、拡大を見せている。一方で、内閣は政令による問題解決の手法を有することから、閣法の内容は影響を受け、法律の担う範囲の拡大は限定的となる。議員立法は、そうした政令のしぼりはなく、また、予算を伴わない法律案という提出要件からもたらされる制度から、「必要な財政上の措置」等の規定に親近感があり、「基本法類」というような、国の新しい施策の方向を位置づけ、細かいところは政府に委ねるという立法に繋がりやすい。

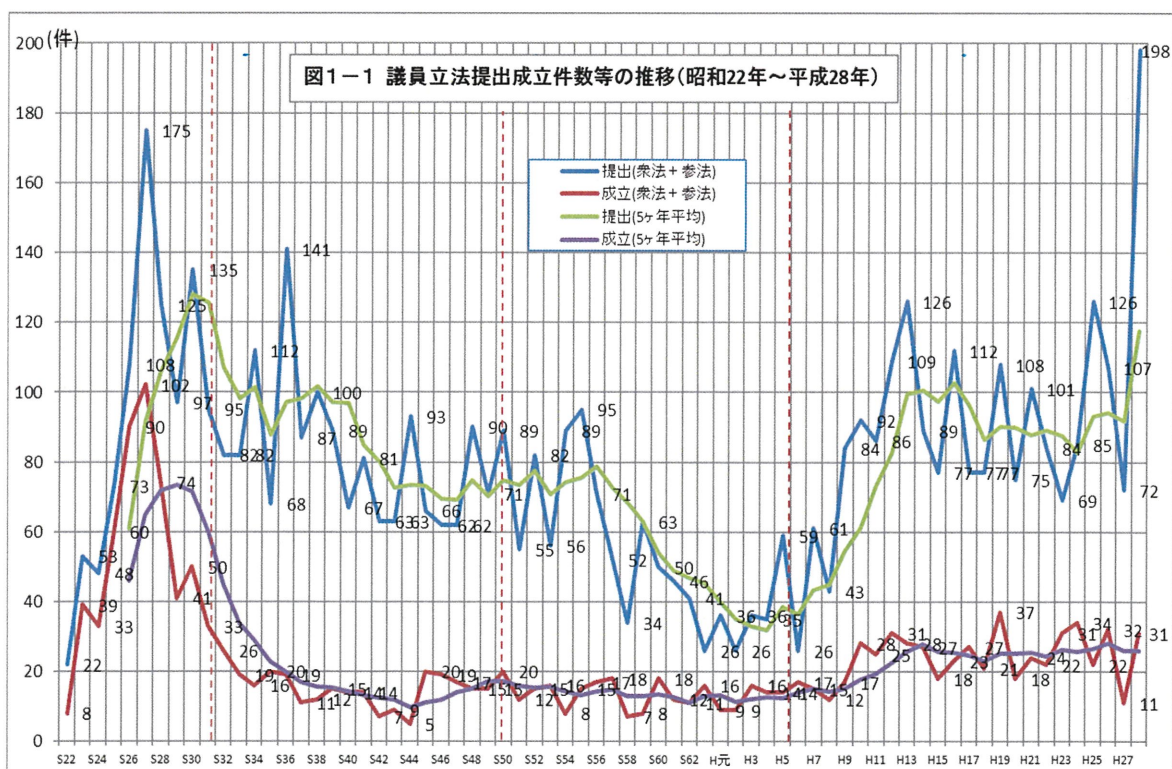
以上のような整理ができるかと思うが、こうしたことも念頭に、次節において、議員立法の実態を見ていきたい。

## 第2節 議員立法の実態

### 5. 議員立法の実態

#### (1) 議員立法の提出件数等の推移

まず、議員立法の提案件数等の推移を示す。昭和22年（1947年）の国会開設以降の、議員立法の提出等の推移は、図1-1のとおりである<sup>78</sup>。この推移については、いくつかの分析がなされているが、岩井のもの<sup>79</sup>を中心に、簡単に説明したい。



昭和30年（1955年）の左右社会党の統一、保守合同、発議要件に関する国会法改正までは、一人で議員立法が提出でき、多数派工作も多様にできたこと、いわゆ

<sup>78</sup> 国会会期の長短があるため、暦年の1年で区切っている。ただ、12月に召集され、翌年に続く会期の国会の件数は、翌年の件数としている。件数等のデータは、特に記載がなければ全ての図表において参議院事務局発行の国会ごとの『参議院審議概要』（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>）及び衆議院法制局のホームページの衆法情報（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-shuhou.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-shuhou.html)）による。特に記載がなければ、全ての図表において「提出」件数には、継続法案（国会法第47条第2項、同法第68条ただし書の「案件」、「議案」）を含まず、「成立」件数には、継続法案が成立したものを含む。平成28年（2016年）の提出（衆法+参法）の198件には、維新の参法101件を含むが、この点は後に触れる。

<sup>79</sup> 岩井、前掲『立法過程』。



る政府依頼立法（昭和26年に31件、同27年に15件、同28年に1件）<sup>80</sup>が加わっていること等より、昭和27年（1952年）の175件の提出（衆法＋参法）、102件の成立をピークに高い数値を示している。

発議要件の国会法改正は、昭和30年（1955年）になされたものである。川人は「議員立法の衰退の原因を1955年の国会法改正における議員立法提出要件の過重化に求める通説を批判的に検討する。（略）むしろ、大蔵省が嫌がっていた予算を伴う議員立法を、議員立法としてではなく、各省、大蔵省と自民党政調部会との間の調整を経た内閣提出法律案として行うように法案決定過程が整備されていったことが、議員立法衰退の主たる原因であることを実証する。」としている<sup>81</sup>。

国会法改正の後、提出件数は急減したというわけではなく、5カ年平均で、昭和30年代は年間100件程度、同40年代は同70件程度で推移する。これに対し、成立件数は、同30年（1955年）の年間50件から同33年（1958年）には19件にというように、落ち込んでおり、自民党、社会党の2大政党化での党議拘束の進展が伺える。この時期は、自民党の絶対多数下、野党の議員立法の提出は、閣法への対案の位置づけを強めたものと考えられる。

一方、成立件数が年間一桁から昭和45年（1970年）以降20件近くに回復する背景について、岩井は、「これらの多くは60年代を通じて問題が表面化した環境、福祉関係の法案であり、その多くが委員長提出法案として全会一致で成立しているのは注目に値する。」<sup>82</sup>としている。

昭和61年（1986年）～平成元年（1989年）の自民党優勢期を挟むが、昭和49年（1974年）～同61年（1986年）の与野党伯仲期から平成元（1989年）～同5年（1993年）の衆参ねじれ期（参議院で野党勢力が与党勢力を上回る）にかけて、野党勢力の増加に伴い、議員立法の提出増があってもよいと思われ

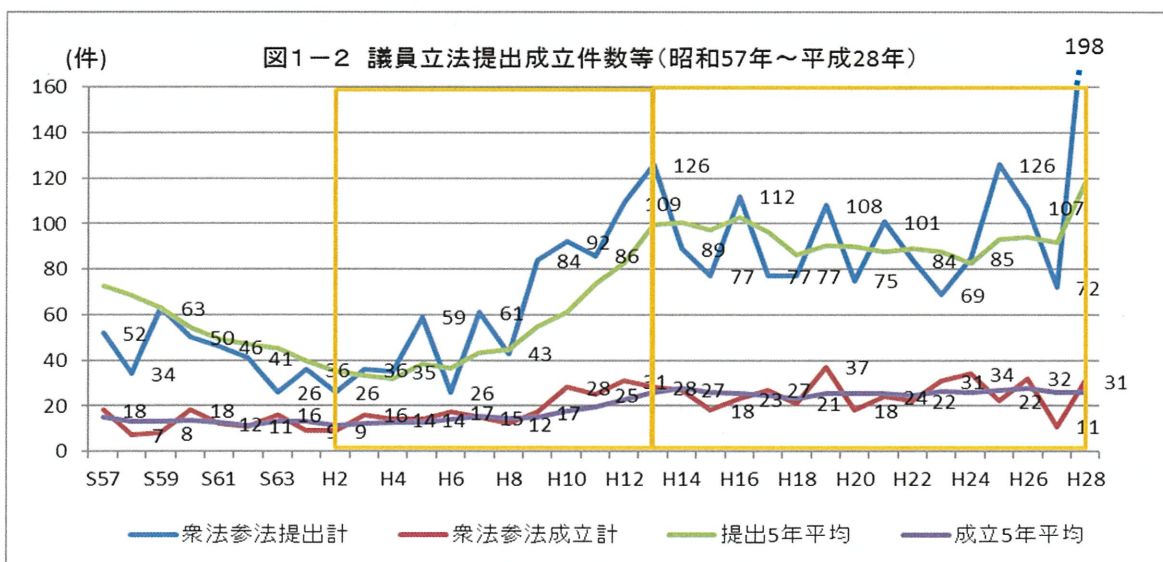
<sup>80</sup> 石村健『議員立法』信山社出版、1997年27～32頁

<sup>81</sup> 川人、前掲『日本の国会と政党政治』、173頁。

<sup>82</sup> 岩井、前掲書、90頁。

る時期に、提出件数の右肩下がりの減少が見られる。岩井は「野党がその影響力を、自ら議員立法を提出し成立させることなく、もっぱら内閣提出法律案や予算案に反映させようとした結果であると考えることができる。ただ、内閣提出法律案に対する修正率の推移をみると必ずしもこの時期に修正率が増加したわけではない（略）。その意味では、野党の影響力は国会審議を通じてよりも法案の上程以前に行使されていたといえるのである。」<sup>83</sup>としている。

昭和57年（1982年）以降の議員立法の提出等の推移を抜き出すと、図1-2のように5年平均で、平成2年（1990年）あたりを底に平成13年（2001年）に向けて明確な右肩上がりとなり、その後高止まりしている。本論では議員立法の傾向として、まずこの状況に注目したい<sup>84</sup>。

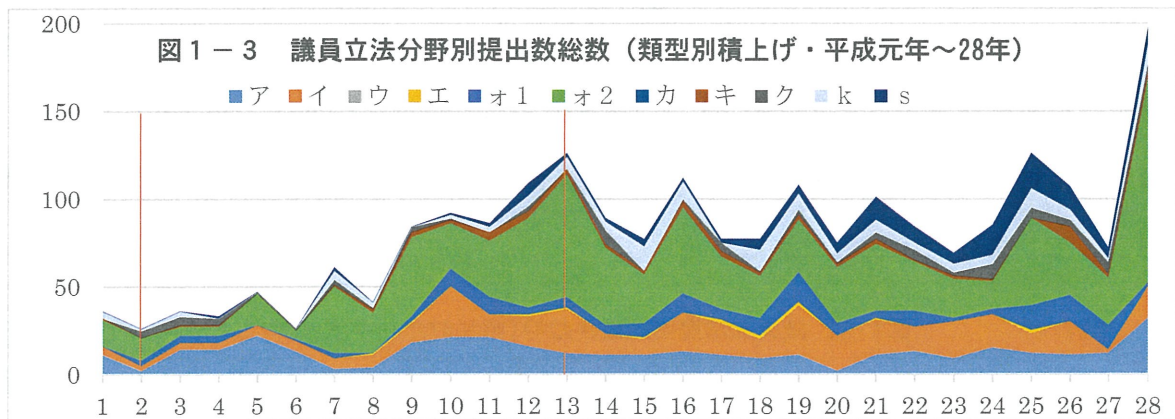


<sup>83</sup> 岩井、前掲書、92頁。

<sup>84</sup> 平成28年（2016年）の参議院選挙の結果、「維新」は12人の議員を確保。国会法第56条に定める予算を伴わない法律案の参議院における発議要件である11人（発議者プラス10人以上の賛成者）を上回った。これにより、会派単独で法律案を提出できるようになり、平成28年において、選挙公約を100本を超える法律案（いずれも予算を伴わないもの）という形で表し、提出するに至った。③で述べるが、以前においても同様に、選挙により単独で法律案を提出できるようになった会派が法律案を集中的に提出したことはある。しかし、ここまでの数になったことはなく、法律案の提出にかつてなく精力をつぎ込んだ様子が見て取れる。法律案提出自体に精力を傾けていたことは、ホームページにおける次のような記述からもわかる。「日本維新の会は参議院選挙で国民に示した公約実現のため、また我が党の政策立案能力を示すため、国会議員団で「目指せ法案100本提出」と銘打つプロジェクトを進め、101本の法案を提出しました。」（<https://o-ishin.jp/houan100/>）なお「維新」は会派「日本維新の会」の二文字略称（参議院議院運営委員会理事会了承）。会派とは、議員が院内で活動をする基盤となるもの。平成25年版参議院先例録（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senreiroku.html#se07>）110で「議員が会派を結成するには、2人以上の議員をもってすることを要する」とし、111で、「議員が会派を結成したとき又は会派の所属議員に異動があったとき等は、議長に届け出る」等となっている。（以下、維新と括弧書きなしで言う。）

## （２）類型別検討

議員立法について、基本的に件名を基に、類型別に見ていきたい。平成２年（１９９０年）あたりからの右肩上がり高止まりとも言える状況は、どの種類のものの増加が反映されたものであるかという観点から、前述の岩井の（ア）～（ク）の類型に加え、後に「基本法類」として取り上げる「基本法」との文言が入ったものを（k）、「推進」との文言の入ったものを（s）として分類すると図１－３のとおりとなる。



この図からは、特に平成13年（2001年）までの右肩上がりの時期において、まず（オ2）の拡大が目につき、（イ）の拡大も認識されるが、平成13年以降においては、（k）、（s）の拡大も目につく。

本論では、2千を超える法案の内容の詳細を確認することではなく、概ねの傾向を把握することを目指すため、「基本的に件名を基に」その他、提出者、提出会派、採決結果等、限られた情報を合わせて分類している。

なお、平成28年（2016年）の分は、維新の（オ2）に分類される参法が圧倒的に多く、同列で分類するのはいかがかとも思われるが、一時的なものなのか、今後もある程度継続するものなのかがわからないため、掲載することとした。

一つの法律案でも、分類の（ア）～（ク）、あるいは（k）、（s）の複数の要素を持つものも存在する。本論における分析では、本文でも記述しているが、より細かい特徴づけのものを明確にするため、分類においては、複数の要素のうち、（ア）、（ク）、（キ）、（k）、（s）の要素を優先することとした。それらの中でも、（k）、（s）を優先した。

例えば、野党の対案（オ1）であっても、（ア）、（ク）、（キ）であれば、そちらで分類することとし、更に（k）、（s）であれば、そちらで分類した。

参考までに、次頁にその分類の基礎とした表の一部を掲げる。一番左の欄が最終的に分類したものの分類である。その右隣にあるものは、その要素もあるが、前述の優先順位によってその分類とはしなかったものである。

件名での判断で（k）は「基本法」の記載があるものなので、「推進基本法」も（k）としている。（s）は、「推進法」、「推進に関する法律」という文言を基礎に判断し、類似の「推進等に関する法律」という文言のあるものも含めている。詳しくは、第3章の「基本法類」で論じている。

（イ）に関しては、与党が関わっているかという点、（オ1）と（オ2）に関しては、野党によるものかという点で、提出者、提出会派の要素を確認している。

更に例外的に内容に関わるのが、（オ1）の対案についてである。本論の目的は、概ねの傾向を把握することであり、分類の精度もその目的を達する程度で良いと考えている。（オ1）の判断の発端は、まずは、採決結果である。野党議員提出の法案は、単独では委員会に付託されて審査されること自体に困難を伴う。そうした中で、審査の後否決されているものは、閣法や、与党議員が関わる法案の対案として、それらと一括に審査され、採決された可能性が高い。そうした視点で、法案の審議状況を国立国会図書館の国会会議録検索システム等を使って見て確認するものである。希ではあるが、中には第139回国会衆第1号、衆第2号のように、野党（新進党）の税制改革法案をそれだけで審査し採決し否決したものもあるので、そうしたものではなく閣法等と一括審査の対案であることを確認するのである。対案の中には、委員会で一括審査されながら、閣法だけ採決し、対案の方は採決されずに放置されるものもあり、そうしたものは採決結果欄に否決の文字が入らず未了となってしまう、前述のような対案であるかのチェックにも至らず（オ2）になってしまうものもあるかもしれない。

このように概要把握の観点から分類している。次頁に分類の表の一部を示す。

第192回国会〔臨時会〕〔平成28年(2016年)9月26日～平成28年12月17日(83日間)〕						
	回次	番号	件名	発議者	提出会派等	衆 参 備考
ア	192	衆 1	国会議員の秘書の給与等に関する法律の一部を改正する法律案	議院運営委員長		可決 可決
ア	192	衆 2	国会議員の育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案	議院運営委員長		可決 可決
ア	192	衆 3	公職選挙法の一部を改正する法律案	政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長		可決 可決
オ2	192	衆 4	労働基準法の一部を改正する法律案	井坂信彦君外14名	民(進)由社	継続
オ2	192	衆 5	第一救急救命処置体制の整備に関する法律案	青柳陽一郎君外6名	民由	継続
ス イ	192	衆 6	再犯の防止等の推進に関する法律案	法務委員長		可決 可決
ス イ	192	衆 7	公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案	奥野総一郎君外5名	民由社	継続
ク イ	192	衆 8	官民データ活用推進基本法案	内閣委員長		可決 可決
ス イ	192	衆 9	無電柱化の推進に関する法律案	国土交通委員長		可決 可決
ス イ	192	衆 10	自転車活用推進法案	国土交通委員長		可決 可決
ス イ	192	衆 11	道路運送法及び貨物自動車運送事業法の一部を改正する法律案	国土交通委員長		可決 可決
ス イ	192	衆 12	政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案	野田聖子君外5名	自公維	継続
イ	192	衆 13	平成三十一年六月一日から同月十日までの間に任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙により選出される議会の議員及び長の任期の特例に関する法律案	逢沢一郎君外9名	自公維	継続
第191回国会〔臨時会〕〔平成28年(2016年)8月1日～平成28年8月3日(3日間)〕提出衆法なし。						
＜第24回参議院議員通常選挙 平成28年(2016年)7月10日＞						
第190回国会〔常会〕〔平成28年(2016年)11月4日～平成28年6月1日(150日間)〕						
	回次	番号	件名	提出者	提出会派	衆 参 備考
ア	190	衆 1	国会議員の秘書の給与等に関する法律の一部を改正する法律案	議院運営委員長		可決 可決
ア	190	衆 2	公職選挙法の一部を改正する法律案	政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長		可決 可決
ス オ2	190	衆 3	国及び地方公共団体の責任ある財政運営の確保を図るための財政の健全化の推進に関する法律案	前原誠司君外3名	民(民権ク)	継続
オ2	190	衆 4	領域等の整備に関する法律案	大島敦君外11名	民	継続
オ2	190	衆 5	周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律及び周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律の一部を改正する法律案	大島敦君外11名	民	継続
オ2	190	衆 6	国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案	大島敦君外11名	民	継続
オ2	190	衆 7	我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律を廃止する法律案	高木義明君外16名	民共生社	継続
オ2	190	衆 8	国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律を廃止する法律案	高木義明君外16名	民共生社	継続
オ2	190	衆 9	消費税の逆進性を緩和するための給付付き税額控除の導入等に関する法律案	吉川元久君外3名	民	撤回 5.25
オ2	190	衆 10	格差是正及び経済成長のために講ずべき税制上の措置等に関する法律案	吉川元久君外3名	民	継続
オ2	190	衆 11	中小企業正規労働者雇入臨時助成金の支給に関する法律案	中根康浩君外6名	民	継続
オ2	190	衆 12	介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案	中島仁二君外8名	民共生社	継続
オ2	190	衆 13	国家公務員法等の一部を改正する法律案	大島敦君外16名	民	継続
オ2	190	衆 14	国家公務員の労働関係に関する法律案	大島敦君外16名	民	継続
オ2	190	衆 15	公務員庁設置法案	大島敦君外16名	民	継続
オ2	190	衆 16	児童扶養手当法及び国民年金法の一部を改正する法律案	初鹿明博君外7名	民共生社	撤回 5.25
イ	190	衆 17	地震防災対策特別措置法の一部を改正する法律案	災害対策特別委員長		可決 可決
ク	190	衆 18	人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別措置法案	谷川弥一君外15名	自民公お結	可決 可決
オ1	190	衆 19	平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法の一部を改正する法律案	平野博文君外3名	民	撤回 5.17・衆45
イ	190	衆 20	成年後見制度の利用の促進に関する法律案	内閣委員長		可決 修正 同意4.8
イ	190	衆 21	成年後見の事務の円滑化を図るための民法及び家事事件手続法の一部を改正する法律案	内閣委員長		可決 可決
オ2	190	衆 22	保育等従事者の人材確保に関する特別措置法案	山尾志保君外7名	民共生社	継続
オ2	190	衆 23	政官接触記録の作成等に関する法律案	大島敦君外7名	民	継続
ア	190	衆 24	公職選挙法の一部を改正する法律案	政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長		可決 可決
ア オ1	190	衆 25	衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案	今井雅人君外2名	民(民進)	否決
ア	190	衆 26	衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案	堀田博之君外4名	自公	可決 可決
オ2	190	衆 27	労働基準法の一部を改正する法律案	井坂信彦君外6名	民共生社	継続 192撤回
オ2	190	衆 28	畜産物の価格安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案	岸本周平君外8名	民共生社	継続 192未了
イ	190	衆 29	合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律案	農林水産委員長		可決 可決
オ2	190	衆 30	分散型エネルギー利用の促進に関する法律案	奥野総一郎君外3名	民	継続
オ2	190	衆 31	熱についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源及び廃熱の利用を促進する等のためのエネルギーの使用の合理化等に関する法律等の一部を改正する法律案	田島一成君外3名	民	継続
オ2	190	衆 32	国等によるその設置する施設の省エネルギー・再生可能エネルギー源利用改修の実施等に関する法律案	中根康浩君外3名	民	継続
オ2	190	衆 33	エネルギー協同組合法案	福島伸亨君外3名	民	継続
イ	190	衆 34	義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案	丹羽秀樹君外8名	自民公お	継続 192成立
キ	190	衆 35	酒税法及び酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律の一部を改正する法律案	財務金融委員長		可決 可決
イ	190	衆 36	発達障害者支援法の一部を改正する法律案	厚生労働委員長		可決 可決
オ2	190	衆 37	民法の一部を改正する法律案	井出麻生君外7名	民共生社	継続
オ2	190	衆 38	性暴力被害者の支援に関する法律案	阿部知子君外6名	民共お生社	継続
オ2	190	衆 39	被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案	野田佳彦君外9名	民共生社	継続
オ2	190	衆 40	災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案	野田佳彦君外5名	民	継続
オ2	190	衆 41	東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案	野田佳彦君外5名	民	継続
オ2	190	衆 42	東日本大震災からの復興の推進のための相続に係る移転促進区域内の土地等の処分円滑化に関する法律案	野田佳彦君外5名	民	継続
イ	190	衆 43	民間公益活動を促進するための休職預金等に係る資金の活用に関する法律案	山本とひろ君外3名	自民公お	継続 192成立
イ	190	衆 44	平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案	災害対策特別委員長		可決 可決
イ	190	衆 45	平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法の一部を改正する法律案	文部科学委員長		可決 可決
イ	190	衆 46	国外犯罪被害者弔慰金の支給に関する法律案	内閣委員長		可決 可決
イ	190	衆 47	特定非常活動促進法の一部を改正する法律案	内閣委員長		可決 可決
ス イ	190	衆 48	部落差別の解消の推進に関する法律案	二階俊博君外8名	自民公	継続 192成立
キ	190	衆 49	真珠の振興に関する法律案	農林水産委員長		可決 可決
イ	190	衆 50	幼児教育振興法案	河村建夫君外4名	自公	継続
キ	190	衆 51	道路運送法及び貨物自動車運送事業法の一部を改正する法律案	二階俊博君外3名	自公	継続
オ2	190	衆 52	消費税の引上げの期日の延期及び給付付き税額控除の導入等に関する法律案	山尾志保君外4名	民	継続 192撤回
イ	190	衆 53	民間あつせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律案	木村弥生君外3名	自公お	継続 192撤回
オ2	190	衆 54	行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案	階猛君外5名	民	継続
オ2	190	衆 55	公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案	階猛君外5名	民	継続
オ2	190	衆 56	特別養子縁組の促進等のための児童の養子縁組に関する法律案	田嶋要君外4名	民	継続
ス オ1	190	衆 57	性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案	西村智奈美君外6名	民共生社	継続
ス イ	190	衆 58	官民連携事業の推進に関する法律案	佐田玄一郎君外3名	自公	継続
ス イ	190	衆 59	チーム学校運営の推進に関する法律案	福井照君外5名	自公	継続
ス イ	190	衆 60	政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案	中川正春君外11名	民共生社	継続
ア	190	衆 61	公職選挙法の一部を改正する法律案	逢坂誠二君外7名	民	継続

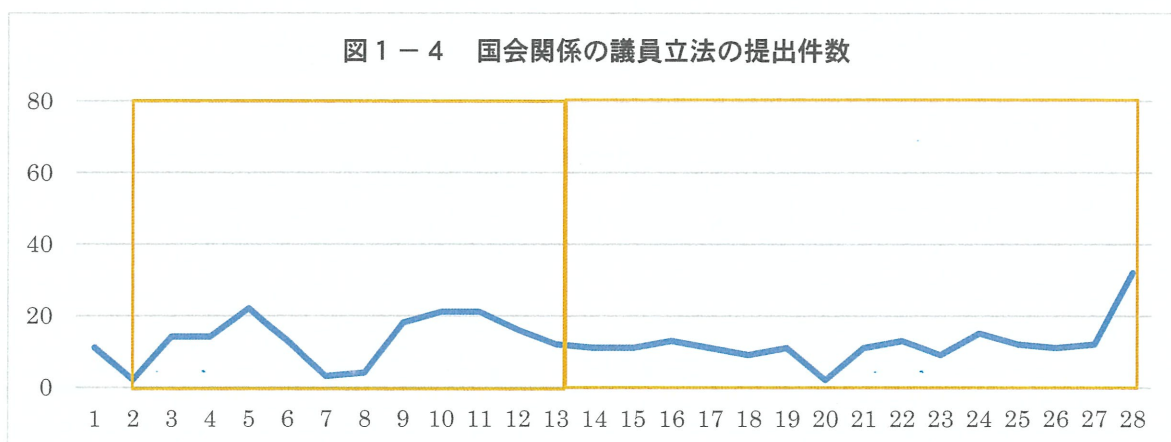


以後、分類のいくつかについて、個別に見てみたい。

#### ①国会関係のもの

(ア) の分類の国会関係のものの推移は、図 1－4 のとおりである。

これには、成立、未成立のものを含む。未成立のものには、野党提案の対案や先駆け提案で、(オ 1) や (オ 2) に分類し得るものも含むが、(ア) に整理している。



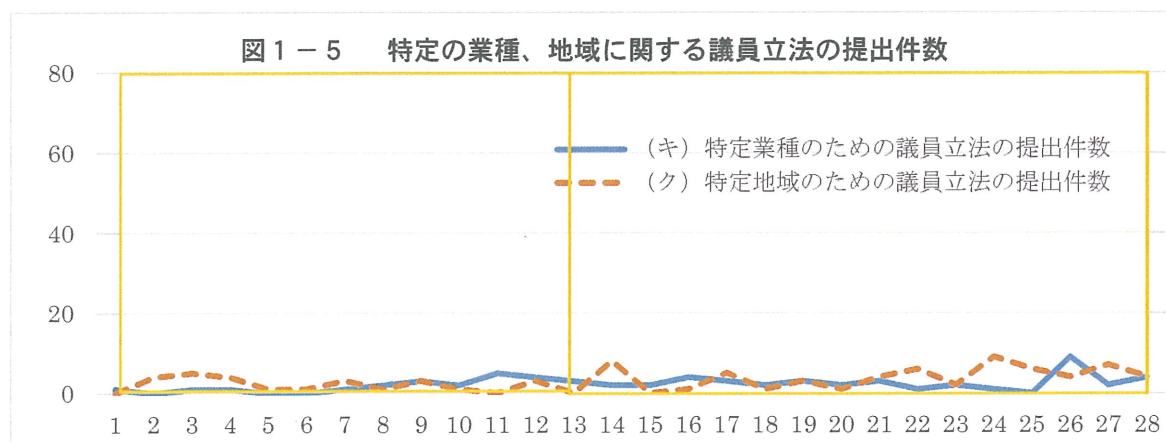
これらは、ことがらの性質上、与党と閣法の関係等を考えるまでもなく、国会が自律的に議員立法で扱うものであると言えよう。

議員立法の全体数が右肩上がりとなる時期の、平成 5 年（1993 年）の細川連立政権の誕生自体、政治改革が原動力であったこともあり、ある程度の件数の増加が国会関係のもので示されている。小選挙区比例代表並立制や政党交付金の導入を内容としたいわゆる政治改革関連 4 法案は、平成 6 年（1994 年）の第 128 回国会の最終盤での合意でとりあえずの案が成立し、同年の第 129 回国会に、合意に基づく改正が行われた<sup>85</sup>。それらが一段落した後は、いわゆる党首討論を行う国家基本政策委員会の設置、政府委員制度の廃止、副大臣等の設置等を内容とする平成 11 年（1999 年）の第 145 回国会衆第 29 号「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律案」の成立が注目されるが、それ以外にも、国際子ども図書

<sup>85</sup> 第 128 回国会閣法第 1 号「公職選挙法の一部を改正する法律案」、閣法第 2 号「衆議院議員選挙区画定審議会設置法案」、閣法第 3 号「政治資金規正法の一部を改正する法律案」、閣法第 4 号「政党助成法案」が参議院で否決されるも両院協議会成案を得て、会期終了日の平成 6 年（1994 年）1 月 29 日に成立。その後第 129 回国会に衆第 2 号から衆第 5 号という形で政治改革に関する調査特別委員長提案の改正案が成立している。

館の設置、会計検査院の検査官の任命規定の改正、憲法調査会の設置、国会議員の定年退職者等の再任用制度や育児休業に係る部分休業の扱いに関するもの等、広範多岐な内容のものが成立した。その後も、その時々々の要請に応えるもの等で、一定水準で推移している。

## ②特定の業界や団体のためのもの、特定地域のためのもの



順番が前後するが、次に（キ）特定の業界や団体のためのもの、（ク）特定地域のためのものを掲げる<sup>86</sup>。

これらは、政府の当該事案への取組みが不熱心であったりする場合もあるだろうが、支持団体との関係で議員の「顔」が見える議員立法の方が望ましいと考えられる場合等のものである。言わば伝統的な議員立法の領域であるとされるが、図1-5のように、この時期の件数の増加が見られないことが明確にわかる結果となった。注目すべき結果と考える。「伝統的な議員立法の領域とされるものは増えていない。」のである。

## ③野党の対案、先取り提案

（オ）政党の政策を表明するためのものの、（オ1）閣法に対する「対案」と（オ2）

<sup>86</sup>（キ）としては、第189回国会衆第38号「公認心理師法案」、第186回国会衆第36号「建築士法の一部を改正する法律案」、同衆第39号「行政書士法の一部を改正する法律案」、同衆第41号「社会保険労務士法の一部を改正する法律案」のように、「師」、「士」に関するもののほか、第186回国会衆26号「宅地建物取引業法の一部を改正する法律案」、同衆第29号「養豚農業振興法案」、同衆第30号「花きの振興に関する法律案」のように、特定の「業」に関係するものを含む。

（ク）としては、第189回国会衆第6号「山村振興法の一部を改正する法律案」、同衆第9号「半島振興法の一部を改正する法律案」、同衆第35号「琵琶湖の保全及び再生に関する法律案」等のほか、同衆第7号「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する法律案」のように災害対策等で特定の地域を対象とするものも含む。

社会的な問題の解決を野党が先取りする形で提案するものは、図1-6のようになる。

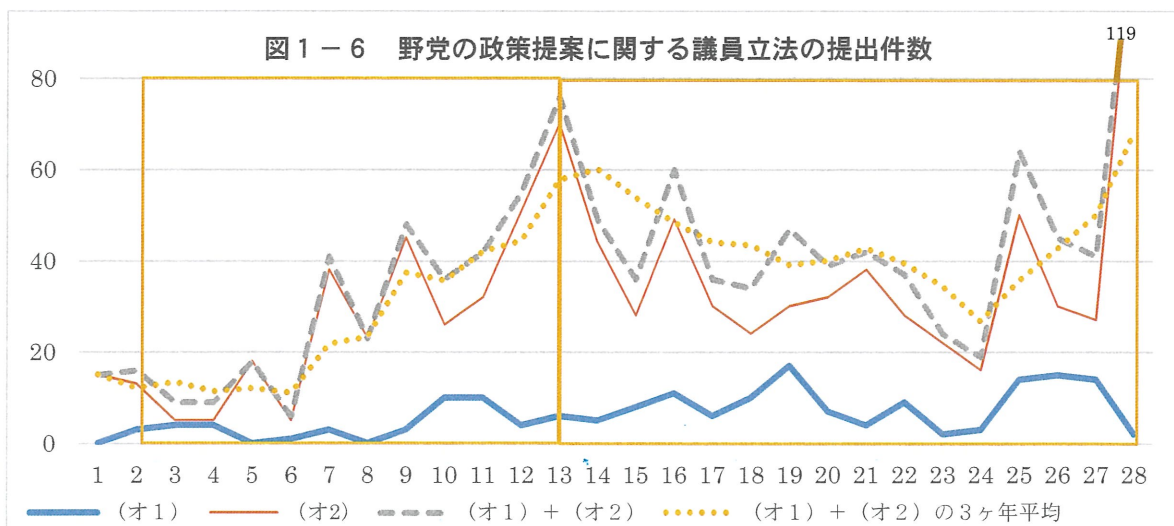


図1-5と比べると、(オ1)の着実な伸びと、(オ2)の急激な増加があり、特に後者は、平成13年(2001年)までの総件数の右肩上がりへの貢献が見て取れる<sup>87</sup>。

これらはいずれも、野党提案のものである。件数の推移だけからも、野党の政策立案意欲と能力の高まりを示すと言ってよからう。

この時期の分析としては、次のような見方もできる<sup>88</sup>。

昭和30年(1955年)以降、与党は自由民主党が占めて基本的に単独政権を維持し、野党第一党は日本社会党が占める「55年体制」は、平成5年(1993年)の政治改革を掲げる非自民・非共産の細川護熙内閣の登場で終焉を迎え、「93年体制」

<sup>87</sup> (オ1)の閣法に対する「対案」としては、第189回国会閣法第3号「所得税法等の一部を改正する法律案」と同日に委員会で趣旨説明を聴取し、その後2案一括して審議が行われ、閣法が可決される直前に否決されるという、第189回国会衆法第4号の「格差是正及び経済成長のために講ずべき税制上の措置等に関する法律案」のように対案であることが分かり易いものもあるが、委員会に付託され、趣旨説明聴取の後、審議入りしても採決まで至らなかったり、委員会に付託されなかったりするもので、題名と内容等の情報から対案に位置づけているものもある。更に第187回国会衆法第1号「薬事法の一部を改正する法律案」は、いわゆる危険ドラッグの規制の法案で発議者に野党7会派の議員が名を連ねているが、撤回され、その日に衆第9号「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律の一部を改正する法律案」が厚生労働委員会で全会一致で起草され、当該国会で成立しているが、こうした与党も関与した衆法に対する対案的なものも、(オ1)で分類している。

野党提出の政策の「先取り」提案が当該国会中であるものは対案として(オ1)として分類し、国会会期を超える「先取り」は(オ2)に分類している。

(オ2)は、社会的な問題の解決を野党が先取りする形で提案するものとしているが、民主党の第151回国会衆法第49号「ホームレスの自立の支援等に関する臨時措置法案」は、成立した厚生労働委員長提出の第154回国会衆法第42号「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法案」の与野党協議の基礎となり、第153回国会衆法第22号「商業広告に係る電子メール通信の適正化に関する法律案」は、成立した総務委員長提出の第154回国会参法第10号「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律案」の与野党協議の基礎となったように、まさに「先取り」のものもあるが、そうした成立法案につながらないものも、ここに分類している。

<sup>88</sup> 白鳥浩『都市対地方の日本政治』芦書房、2009年及び、白鳥浩『衆参ねじれ選挙の政治』ミネルヴァ書房、2011年参照。



とも言える連立政権の時代となった。

一党優位支配の構造を、小選挙区制導入により政権交代可能な制度にすることで政治腐敗の温床を断ち切り、選挙を候補者中心の利益誘導型から、政党中心の政策を選択する選挙へと変容させる。このような選挙制度等の変更を伴うことで、それに対応した自律的な政党システム自体の変化により、ジョバンニ・サルトーリによる分類に従えば、政党システムは「一党優位政党システム」から、93年体制では「穏健な多党システム」へと構造的に変化し、その帰結である政権も、単独政権から連立政権へと変化したと考えられる<sup>89</sup>。

当初においては、旧来の保革の対立が、冷戦の終焉とともに徐々に力を失いながらも一定程度残存するなかで、それとは異なる多様な政党が形成されてきた。それらは選挙制度の変化に対する反動といった側面もあり、必ずしも明確な、体系的な政策を標榜して形成されたものとはいいがたいものであった。そうしたなかで、平成17年（2005年）の小泉政権の郵政解散を迎える。郵政民営化関連法案に代表される新自由主義的政策に賛成しない議員が、連立与党の自民党から離脱して新党を形成した。「造反新党」とも呼ばれるが、これに加えて、小泉政権下ではいくつかの新党が形成された。これらは、「政局的新党」ではなく、構造に基づいた政策を持った「構造（政策）的新党」とでも呼べるものである。「地方」の利害の析出とも言われるものも含め、小泉政権以降、多様な側面をもったものが、政党表現を伴って、日本政治に現れたのである。主に政治過程における構造に焦点を当てたシュタイン・ロッカンの、社会的なコンフリクト（conflict、「論争、対立」等）を評価する、定式化した4つのクリーヴィッジ（cleavage、「分割、分裂」等）論から分析すると、こうした潜在的であったクリーヴィッジが政党表現をとってきたことは、55年体制から93年体制へと、日本政治自体の本質的な構造変動が起こったことを示すとされる<sup>90</sup>。

<sup>89</sup> 岡沢憲英・川野秀之訳、G・サルトーリ『現代政党学—政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部、2000年、222頁。

<sup>90</sup> 白鳥浩『市民・選挙・政党・国家 シュタイン・ロッカンの政治理論』東海大学出版、2002年、312頁。

議員立法の提出件数から見ても、「政局的新党」と解され得るものも含めて、「政党中心の政策選択」ということが言われる中では、野党であれば積極的に政策を議員立法という形で表現しようとしている姿がある。主に会派単独提出のものとして、平成7年（1995年）において新進党は、第132回国会衆法第10号から20号等衆法38本、平成11年（1999年）において民主党は、第146回国会衆第6号から9号等衆法23本、平成15年（2003年）において自由党は、第156回国会衆法第14号、第15号等衆法12本、その後においても例えば平成23年（2011年）においてみんなの党は、第177回国会参第2号等参法15本等、未了となった法案の出し直しも含むが、特に政党の結成あるいは拡大の時から間もない時期に、集中して法案を出して政策を訴える姿が見て取れる。平成28年（2016年）の維新の101本の法案もこうした動きの延長線上にあると言えなくないが、100本という数を出すこと自体が目的化しているところに、突出感を持たざるを得ない<sup>91</sup>。

なお、内閣が大きな政策転換を行う等の時に、閣法の対案に重点を置いて野党が立法活動を行う動きが、平成11年（1999年）、平成18年（2006年）、平成27年（2015年）のように、（オ2）の件数が減って（オ1）の件数が増えているものに垣間見ることができる<sup>92</sup>。

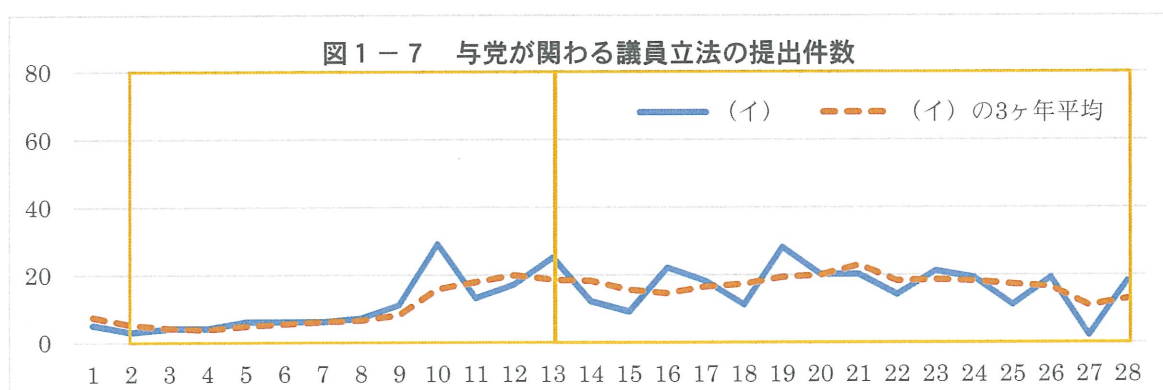
#### ④ 与党が発議に関わるもの

（イ）与野党共同提案という、国民の広範な支持の下に立法されたという形式の獲得が望ましいもの、（ウ）政府が依頼するもの、（エ）官庁間の所管問題を起因とするもの、そして（カ）議員の個人的な考えに基づいているものは、何らかの形で与党が発議に関わっているものが多いと言えよう。基本的に（イ）は、委員会提出法律案あるいは超党派の発議者によるものとなる。（ウ）は、今日では、実質的な意味のもので、与党議員が発議者となっているものである。（エ）の要素は、野党議員の発議の契機と

<sup>91</sup> 平成28年の（オ1）＋（オ2）は119だが（オ1）は2止まり。対案の位置づけまでいっていない実情がある。

<sup>92</sup> 平成11年は所得税法、国民年金法、中央省庁再編法等の対案が、平成18年は行政改革関連法案、医療制度改革関連法案、証券取引関連法案、建築基準法等改正案、教育基本法案等の対案が出されている。平成27年における平和安全法制に関する対案は衆法3、参法8の計11本を数えている。

もなり得るが、それは基本的に（オ２）に分類している。（カ）も野党議員だけによるものもあろうが、成立に至るようなものは、与党議員を含む超党派の議連等をベースにしているのが一般的である。なお、特に（ウ）、（エ）、（カ）の厳密な分類は、立法をめぐる諸情勢を詳細に見なければ難しい。いくつかの要素が重なっているものもある。本稿では、基本的に件名、発議者ベースの分類をしており、特に意識されるものだけ（ウ）、（エ）、（カ）とし得る<sup>93</sup>。（イ）についてのみ、図１－７に示した。

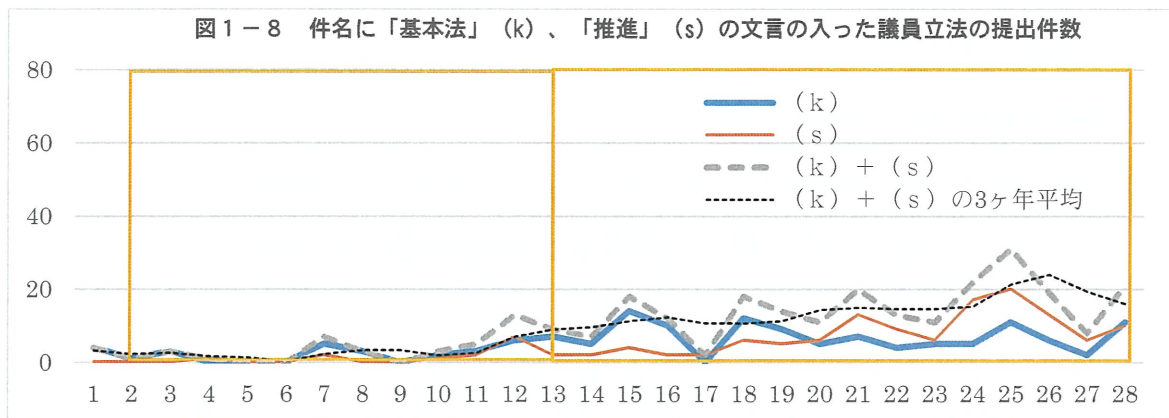


与党が関わっても前述の（ア）、（ク）、（キ）、（k）、（s）に分類されるものは除いている。平成２７年（２０１５年）の（イ）は３件と落ち込んでいるが、（ア）、（ク）、（キ）、（k）、（s）のもので与党が関わるものは、衆法で８、参法で２存在する。そうしたこともあり、概して言えば、図１－７からは、図１－６まではいかないが、平成２年（１９９０年）あたりを底とした着実な増加とその後は２０件前後での推移が見られるとして良いと考える。

#### ⑤ 件名に「基本法」等の入ったもの

「基本法」との文言が入った（k）、「推進」との文言の入った（s）の動きを図１－８に示す。内容の分析は第３章で行うが、（エ）の官庁間の所管問題を起因とするものに該当するものが多く、件名だけでは行いにくい（エ）の分析を補うものともなっていると考ええる。

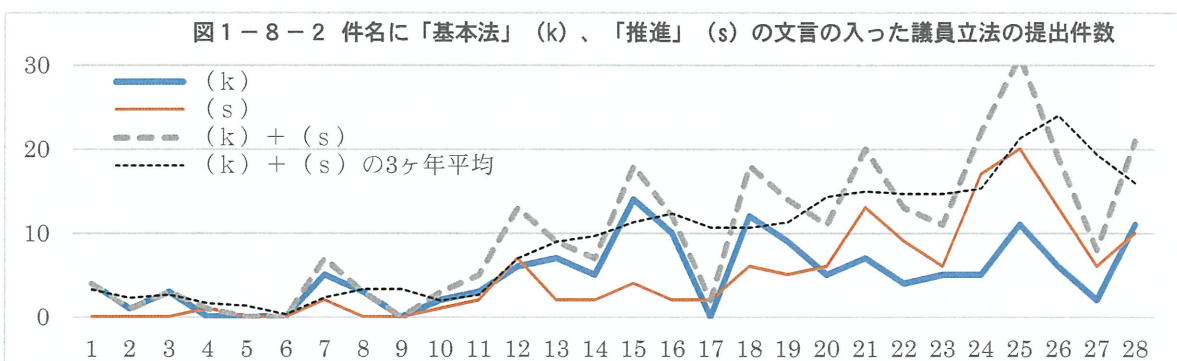
<sup>93</sup> 例えば、第１５４回参法第１０号「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律案」のように、「全部のメールを規制するには一つの省庁を超える。議員立法の方がいい」との総務大臣のコメントがなされているもの等は、（ウ）、（エ）に該当する議員立法と考えられなくもないが、正確な分類には、さらなる検証が必要なため、単に（イ）としていたりする。



ここには、与党が関わるものも入るが、野党提出のものも含まれる。図1-6のよ  
うに平成13年(2001年)を右肩上がりのピークとするものというより、図1-  
7に近く、それよりも継続的な右肩上がりの動きが特徴的な図となっている。

平成25年(2013年)、自由民主党が政権公約の中心的ものとして掲げて総選挙  
を戦った国土強靱化の政策は、第183回国会衆第18号「強くしなやかな国民生活  
の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」として与党からの議  
員立法で発議され、同年12月に成立した。この法案もこの図の件数の中に含まれる。  
こうしたことは、第3章で論じる、議員立法による「基本法類」の増加に代表される  
「議員立法の役割」の展開の中での、象徴的なできごとであると考える。

平成10年(1998年)頃からの右肩上がりの状況をより認識しやすくするため、  
件数の最大値を30にしたものを、図1-8-2として次に示す<sup>94</sup>。

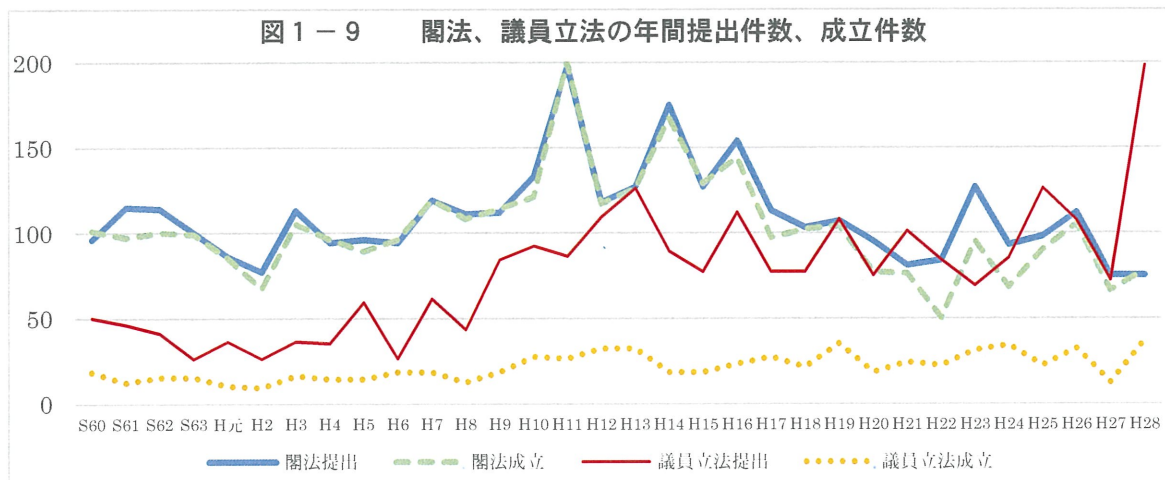


<sup>94</sup> この(2)までについては、論者の修士論文、宮崎一徳「議員立法の研究 ―公共政策への民意の反映―」、放送大学大学院文化科学研究科政策経営プログラム、2003年12月でも同様の分析をしているが、時期的なものもあり、特に平成13年(2001年)までの議員立法の右肩上がりの状況、そして(オ1)、(オ2)の伸びに注目したものとなっている。本論では、その後の展開の中で、更に(イ)、(k)、(s)に注目するようになっており、議員立法の次段階の役割の展開への言及に結びつくものとなっている。

### (3) 閣法と議員立法

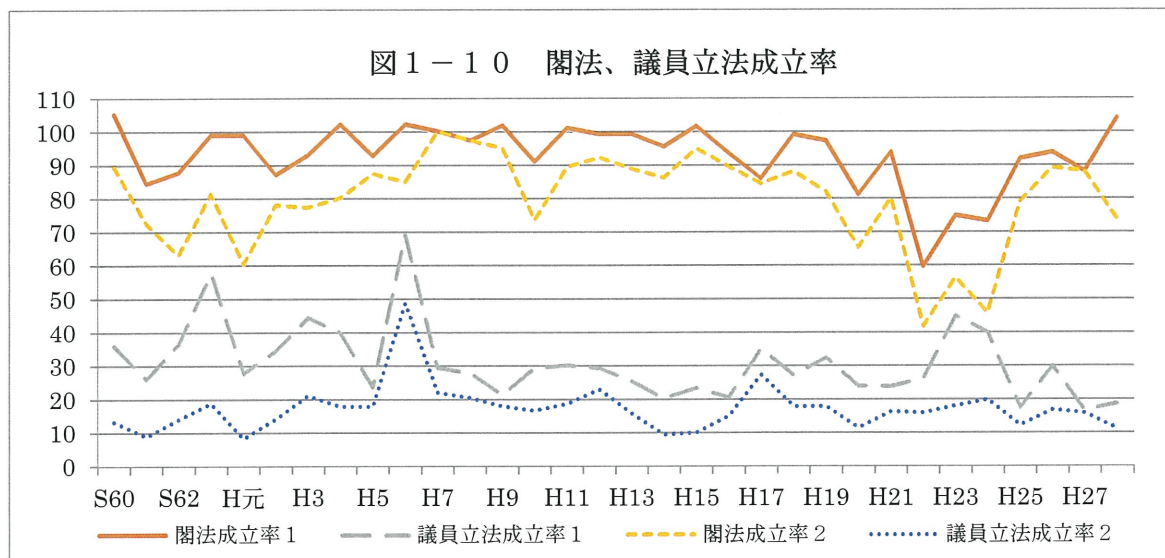
#### ① 閣法と議員立法の件数の比較

閣法が存在する中、議員立法も存在する。両者の関係を次に概観する。



昭和60年（1985年）から30年間の閣法、議員立法を見るに、平成13年（2001年）にほぼ並んで以降、年間提出件数においては、閣法と議員立法の差が縮まり、議員立法が閣法を上回る状況も生じていることが特徴的である。

この30年間の平均年成立件数は、閣法で104.8、議員立法で21.0である。



※閣法と議員立法の「成立率1」は、提出件数に継続法案を含まず、「成立率2」には、提出件数に継続法案を含む。

閣法成立率1が100%を超える場合もあるが、前年からの継続法案が成立すると、当該年の提出法案件数を上回る成立件数となることもあるため生じたものである。

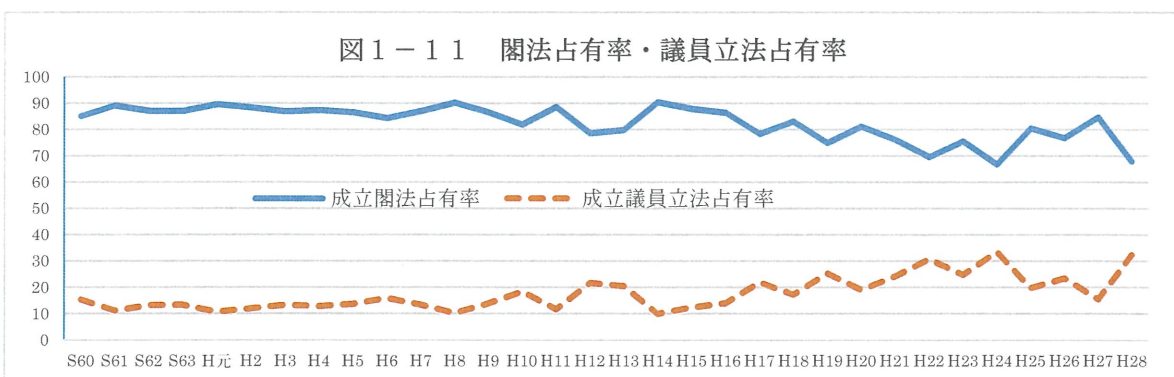


議員立法成立率について、平成6年（1994年）の高い値が目立つが、平成28年（2016年）の閣法成立率1の高い値と同様に、図1－9と合わせ見れば、提出件数が少ない中で一定の成立件数が発生していることによることが分かる。

平成22年（2010年）の閣法成立率の落ち込みが目につく。その年の第174回常会は、前年に発足した民主党、社会民主党及び国民新党による鳩山連立内閣が最初に迎えた常会であった。政権交代直後の法案準備の問題や、会期中での内閣総辞職等のこともあり、このような状況がもたらされたのではないかと考える。

議員立法の提出件数の増加、高止まりの状況の中にあっても、成立率1は、20～30％で推移するようになっている。ただ、平成28年（2016年）は維新による101本の議員立法の突出した提出があり、こうしたことが続くと、成立率にいわば変質が生じ、この指標による比較分析が困難になることが考えられる。

成立議員立法占有率は、成立した議員立法の件数を成立した閣法と議員立法を合わせたもので割ったものである。これを出してみると民主党政権下では30％を超えたが、その後も20～30％程度となっている。これは提出件数の激変に左右されない。



## ②国際比較

大統領制のアメリカでは、法律案の発議は議員にのみ認められており、大統領の立法勸告権に基づき行政書簡とともに議会に送付される政府法案も、形式的には議員によって提出される。大統領及び閣僚は議員を兼ねることはできず、議会で直接審議を主導する権能を持たない。議院内閣制をとるイギリスでは、内閣の政策の具現化であ

る法律案の提出は、法制度上、内閣には認められておらず、議員にのみ認められている。大臣である議員により、法律案は発議される。ヨーロッパ大陸のフランス、ドイツでは、日本と同様、内閣による法律案の提出が認められている。

こうした中に、日本の閣法と議員立法の関係がある。限られたデータによるものであるが、立法に関し、主要4カ国の状況を示し、国際比較を行いたい。国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑤主要国の議会制度』（平成22年）を基に、表については出典元にあたり、数値を更新したり成立率の分析を加えたりしている。

#### (ア) アメリカ

表1-1 アメリカ議会の法案提出数、成立数等

議会期	期間	提出数(両院共同決議案*を含む)			成 立 数			成立率 b/a (%)
		上院議員提出	下院議員提出	合計 (a)	公法案**	私法案**	合計 (b)	
第104議会	1995-1996	2,266	4,542	6,808	333	4	337	5.0
第105議会	1997-1998	2,718	5,014	7,732	394	10	404	5.2
第106議会	1999-2000	3,343	5,815	9,158	580	24	604	6.6
第107議会	2001-2002	3,242	5,892	9,134	377	6	383	4.2
第108議会	2003-2004	3,078	5,547	8,625	498	6	504	5.8
第109議会	2005-2006	4,163	6,540	10,703	482	1	483	4.5
第110議会	2007-2008	3,787	7,441	11,228	460	0	460	4.1
第111議会	2009-2010	4,101	6,677	10,778	383	2	385	3.6
第112議会	2011-2012	3,767	6,845	10,612	283	1	284	2.7
第113議会	2013-2014	3,067	6,030	9,097	296	0	296	3.3

\*両院共同決議案は、その成立には両院での可決および大統領の署名が必要とされ、法律と同じ効力を有する。

\*\* 公法案は、政府または国民全般にかかわる一般の問題を扱う法案であり、私法案は、政府に対する提訴、移民・帰化の承認など特定の個人・団体等に関する法案をいう。

(出典) Résumé of Congressional Activity

([http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two\\_column\\_table/Resumes.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm)) を基に作成。

※以上が表1-1の基となった国会図書館『主要国の議会制度』（平成22年）の51頁の表の注である。本表では、2015年5月現在のRésumé of Congressional Activityのデータにより数値を更新。第111議会以降と成立率を加えている。なお、公法案の列には、'Public bills enacted into law'の数値をそのまま掲げている。

平均年間の法律の成立数が日本の約4倍であることが分かる。議員は1人でも法案を提出できる。政府の意向で出される議員立法がどの程度の数であるか分かれば別の分析もできるのであろうが、ここでは表れていないので、他国の分析でその点の比較を行いたい。

#### (イ) イギリス

イギリスにも公法案 (public bills) と私法案 (private bills) の区別があるが、

表 1-2 イギリス議会の法案提出数、成立数等

会 期	提 出 数			成 立 数			成 立 率		
	政府提出 a	議員提出 b	合 計 c	政府提出 d	議員提出 e	合 計 f	政府提出 d/a (%)	議員提出 e/b (%)	合 計 c/f (%)
1997-1998	53	156	209	52	10	62	98.1	6.4	29.7
1998-1999	31	104	135	27	8	35	87.1	7.7	25.9
1999-2000	40	104	144	39	6	45	97.5	5.8	31.3
2000-2001	26	63	89	21	0	21	80.8	0.0	23.6
2001-2002	39	114	153	39	8	47	100.0	7.0	30.7
2002-2003	36	97	133	33	13	46	91.7	13.4	34.6
2003-2004	35	96	131	33	5	38	94.3	5.2	29.0
2004-2005	34	54	88	20	0	20	58.8	0.0	22.7
2005-2006	58	116	174	54	3	57	93.1	2.6	32.8
2006-2007	33	96	129	29	4	33	87.9	4.2	25.6
2007-2008	32	100	132	30	3	33	93.8	3.0	25.0
2008-2009	26	112	138	22	5	27	84.6	4.5	19.6
2009-2010	23	67	90	23	7	30	100.0	10.4	33.3
2010-2012	47	228	275	42	7	48	89.4	3.1	17.5

・私法案、および上院に提出された法案で下院第1読会に至らなかったものは含まれていない。  
 (出典) Sessional Information Digest <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm>> を基に作成。  
 ※以上が表1-2の基となった国会図書館『主要国の議会制度』(平成22年)の51頁の表の注である。本表では2015年5月現在の Sessional Information Digest でデータを更新。2008-2009以降と成立率を加える。2010-2012という会期は、出典元データの区分による。

ほとんどが公法案とされる。大臣が議員の資格で、その所属議院に提出する法案は、表にあるように、政府提出法案として区別して整理されており、日本との比較でも利用できるものとする。政府提出法案以外の法律案を議員提出法案とし、抽選で当選した議員が提出できたり、提出を求める動議の10分間規則等、提出や審議時間の確保のし方には興味深いものがある。政府提出法案の成立数がこの14年間で年平均33というのは、日本の3分の1程度である。

#### (ウ) ドイツ

表 1-3 ドイツ議会の法案提出数、成立数等

議会期	(期間)	提 出 数				成 立 数					成 立 率1)			成 立 率2)	
		政府提出	下院議員提出	州提出	合計	政府提出	下院議員提出	上院提出	共同提出*	合計	e/a (%)	(f+g+h)/(b+c) (%)	i/d (%)	(e+g+h)/(a+c) (%)	(f)/(b) (%)
		a	b	c	d	e	f	g	h	i	j (政府)	k (議員)	l	m (政府)	n (議員)
11	(1987-1990)	324	227	136	687	265	67	15	19	366	81.8	27.8	53.3	65.0	29.5
12	(1990-1994)	419	297	179	895	342	85	27	39	493	81.6	31.7	55.1	68.2	28.6
13	(1994-1998)	449	329	235	1,013	401	92	35	23	551	89.3	26.6	54.4	67.1	28.0
14	(1998-2002)	450	328	224	1,002	387	106	22	25	540	86.0	27.7	53.9	64.4	32.3
15	(2002-2005)	362	211	187	760	274	78	16	15	383	75.7	27.4	50.4	55.6	37.0
16	(2005-2009)	539	264	167	970	487	87	19	20	613	90.4	29.2	63.2	74.5	33.0
17	(2010-2013)	492	278	136	906	428	84	17	14	543	87.0	27.8	59.9	73.1	30.2

(注) 提出数は、上院および下院に提出された法案の総数。成立数は、公布された法律数。  
 \* 審議の過程で、例えば同種の内容の政府提出法案と下院議員提出法案とが統合され、共同提出法案に変更されて成立に至ったもの。

(出典) Michael F. Feldkamp, "Deutscher Bundestag 1987 bis 2005 : Parlaments- und Wahlstatistik," Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2006, März 2006, pp. 3-28 ; Statistik der Gesetzgebung -



Überblick 16. Wahlperiode (Stand: 13.1.2010)

([http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung\\_wp16.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung_wp16.pdf)) を基に作成。

※以上が表 1-3 の基となった国会図書館『主要国の議会制度』(平成 22 年)の 52 頁の表の注である。本表では Statistik der Gesetzgebung - Überblick 16. Wahlperiode (Stand: 21.4.2010) と

Statistik der Gesetzgebung - Überblick 17. Wahlperiode (Stand: 06.12.2013) によりデータ更新。17 議会期と成立率を加える。

法案の提出権は、政府、上院（上院議員ではない）、下院議員にある。各州が上院に提出した原案が可決された場合に上院提出法案となる。下院議員が法案を提出するには、1 会派または総議員の 5 %（原則 30 名）の署名を要する。成立率 1 では、上院提出も共同提出も純粋な政府提出ではないとして、下院議員提出と合わせて議員立法に分類したが、成立率 2 では、上院提出は、州という統治機構、共同提出は、政府が提出に関与しているので、下院議員提出のみを議員立法として扱っている。

議会期は解散がなければ 4 年。議会期ごとのデータであるが、年平均で成立件数を見てみると、政府提出は 104 で、下院議員提出は 24 程度と、日本の 105、21 という状況とほぼ同様である。

(エ) フランス

表 1-4 フランス議会の法案提出数、成立数等

会 期	提 出 数 *			成 立 数 **			成 立 率		
	政府提出	議員提出	合 計	政府提出	議員提出	合 計	政府提出	議員提出	合 計
	a	b	c	d	e	f	d/a (%)	e/d (%)	f/c (%)
2002***	32	142	174	24	0	24	75.0	0.0	13.8
2002-2003	109	382	491	82	18	100	75.2	4.7	20.4
2003-2004	110	292	402	78	8	86	70.9	2.7	21.4
2004-2005	117	273	390	97	12	109	82.9	4.4	27.9
2005-2006	88	352	440	69	12	81	78.4	3.4	18.4
2006-2007	44	195	239	61	11	72	138.6	5.6	30.1
2007****	47	88	135	32	0	32	68.1	0.0	23.7
2007-2008	96	427	523	89	14	103	92.7	3.3	19.7
2008-2009	110	324	434	73	11	84	66.4	3.4	19.4
2009-2010	106	347	453	90	22	112	84.9	6.3	24.7
2010-2011	89	391	480	84	24	108	94.4	6.1	22.5
2011-2012	29	279	308	49	19	68	169.0	6.8	22.1

\* その会期中に下院に提出されたか、または新規に上院から下院へ送付された法案のみの件数。

\*\*継続法案を含むが、下院への送付に至らなかった上院議員提出法案は含まれていない。

\*\*\*総選挙後の臨時会期（6 月 19 日-9 月 30 日）。\*\*\*\*総選挙後の臨時会期（6 月 20 日-9 月 30 日）。

（出典） Bilan de législature: 2002-2007 ([http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bilan\\_12.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bilan_12.pdf))  
STATIS-TIQUES 2007-2008 13e LÉGISLATURE ([http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/BAN\\_stat.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/BAN_stat.pdf))  
を基に作成。

※以上が表 1-4 の基となった国会図書館『主要国の議会制度』(平成 22 年)の 52 頁の表の注である。本表では Bilan de législature (20 juin 2007-19 juin 2012)

([http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/Ban\\_stats\\_2007\\_2012.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/Ban_stats_2007_2012.pdf))

の13頁により更新。2009-2010以降と成立率を加える。2012年6月に総選挙が行われている。

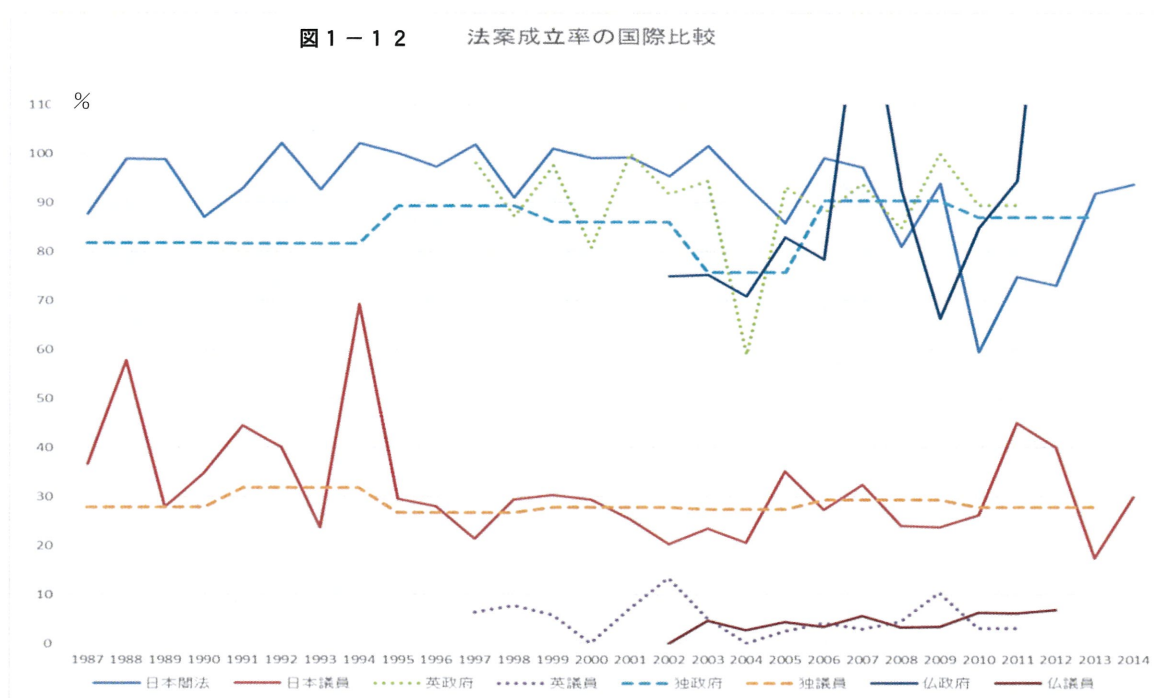
同一会期の成立数が提出数を上回っている部分が見受けられるが、継続法案によるものと思われる。下院において議案は1議会期（下院議員の任期、解散がなければ5年）の間、法案は会期を超えて継続する。

法案の提出には、首相が提出する政府提出法案（projet loi）と議員提出法案（proposition de loi）がある。政府提出法案は、国務院（コンセイユ・デタ）の審査を経て提出される。議員提出法案は1名でも提出できるが、歳入の減少、歳出の創設もしくは増加を伴うものや、憲法が定める法律事項以外のものは受理されない。

表の政府提出法案と議員提出法案の成立件数を、総選挙の行われた2002年、2007年、2012年を除いた9年で平均すると、それぞれ80と15となり、これもまた日本の状況から遠くないものと言えよう。

#### （オ）成立率の比較

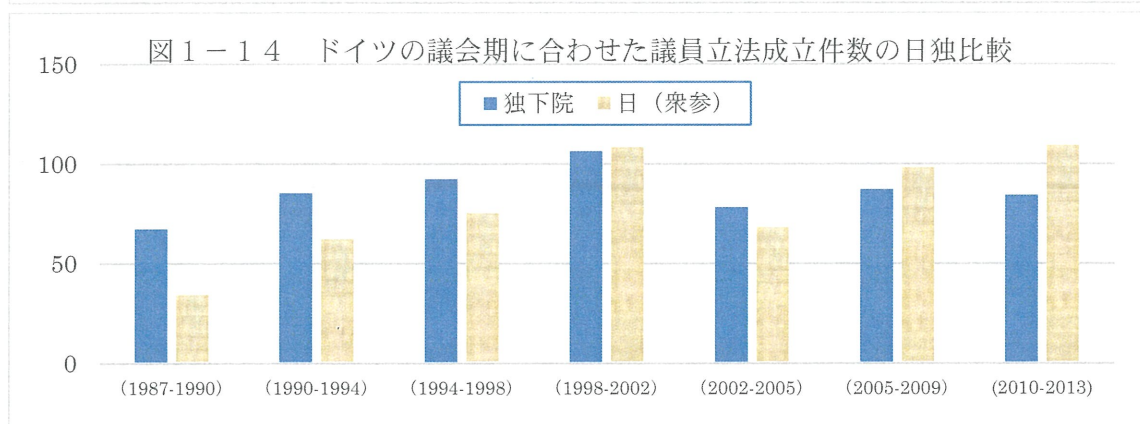
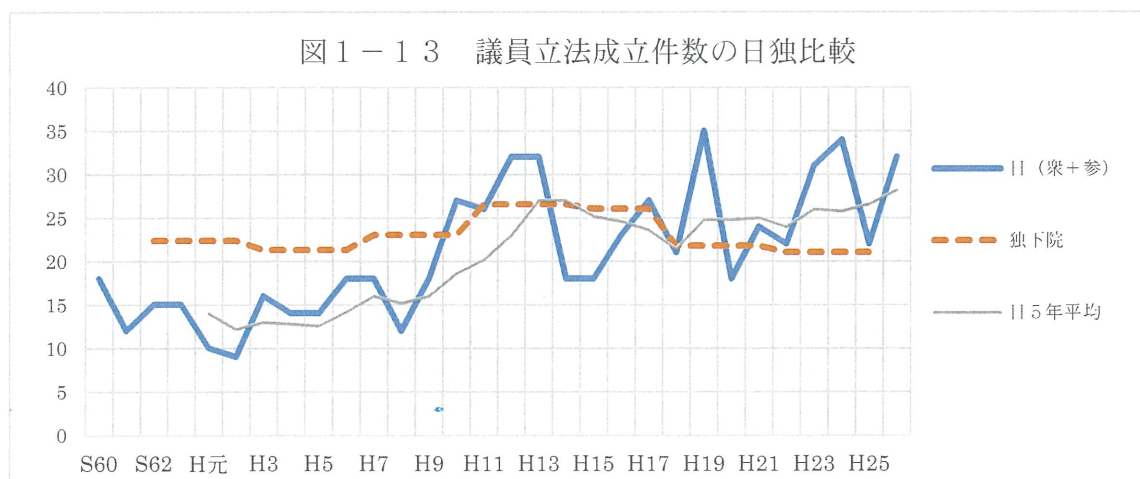
歴史や政治状況等が異なる国の議会での立法活動の比較を、件数の点からのみ行うのは、若干乱暴な部分があるかもしれないが、特に独仏とは、成立法律の件数で似た数値が出ている点は認識に値すると言えよう。次にイギリスも含め、成立率を図1-12で比較してみたい。日本の成立率は、図1-10の「成立率1」である。



・図1-10に表1-2～1-4のデータを加えて作成。ドイツは表1-3の成立率1の数値を用いている。

これを見ると、閣法の成立率は、イギリス、ドイツ、フランスの政府提出法案の成立率とほぼ同水準であり、議員立法の方は、ドイツとほぼ同水準、イギリス、フランスを上回っていることがわかる。

同水準のドイツとの関係をもう少し細かく見てみたい。成立件数の比較を図1-13、図1-14に示す。図1-13においては、ドイツ下院議員提出法案件数の年平均と日本の議員立法の過去5年平均を比較している。



日本の議員立法に関しては、その実態に対し、「低調である」という評価が一般にされやすいが、議院内閣制を採用している欧州主要3国の状況と比較してみると、そのようなことはないのではないかと考える<sup>95</sup>。それどころか、後述する日本の会期制との

<sup>95</sup> 平成29年(2017年)6月2日の「政界Zoom・ニュースプラス・議員立法 日本は少ない?」『日本経済新聞(夕刊)』でも、同様に国立国会図書館の資料を使って、「日本は国会議員が法案を提出する「議員立法」は少ない。政治の世界ではよくこんなことをいわれる。(略)ところが欧州と日本を比べるとそんなに大差はない。実は議員立法は米国が突出して多いだけで、必ずしも「日本が少なすぎる」とは言えない実態がわかる。」としている。

関係を考慮するならば、日本における議員立法の提出件数、成立件数の増加は、注目に値すると言えよう。

#### （４）議員立法の件数の実態から見えるもの

議員立法とはどういうものかということについて、本節での議員立法の件数の積み上がり等に基づく分析をここでまとめてみたい。

まず、議員立法の提出件数の、平成になってからの右肩上がり高止まりの現象がある。類型別検討によれば、従来、議員立法の得意分野とされていた「土法」、「業法」等、特定の業界等のためのものの伸びがない中で、野党の対案や先取り提案等が大きく増加している。日本が連立の時代に入ったいわゆる 93 年体制で、衆議院の小選挙区制で政党中心の政策選択が言われる中、各政党の能力と意欲の高まりから、議員立法という形での政策表現が大きく増加したと考えられる。ただ、これらだけでは、例えば対案なら、まさに閣法が提供する国会のアリーナの中で闘われるものであり、野党の先取り提案型も含めて、議員立法の役割が大きく変化したとは言い難い。

注目すべきは、与党に関わるものや、件名に「基本法」等の件名が入った議員立法の着実な増加である。これらは成立率も高い。これらについては、後に詳しくみていきたい。

件数において、閣法と議員立法の国際比較や成立率等の検討も行ったが、議院内閣制をとっている欧州主要国の英仏独と比べて、日本の議員立法の成立率は劣っていない上に、件数では閣法に迫り、成立した法律の議員立法占有率は、20～30%程度に達する。これらより、国際的に見ても、日本国内において、議員立法にある程度の役割が担われており、更にその役割が増大しつつあると考えてよいのではないか。

これらについて、次章以降において、法律案の件数のみならず内容も見ながら、更に別の観点からのものも加え、検討を進めたいと考える。

## 第2章 行政の問題と議員立法

### 1. 行政の問題への認識と国民の意識

閣法が提供する国会のアリーナの狭まりを、本章では、まず内閣が担う行政の問題とそれへの対応についての認識から見ていきたい。行政の問題とは、一言で言うならば、国家の財政危機と個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応の困難さである。

#### (1) 行政の問題とそれへの対応

憲法は、議院内閣制を採用している。

これは、内閣総理大臣の選出、その他内閣の存立の要件を国会の信任に置く制度であり、憲法は、これを次の諸点で制度的に明確にしている<sup>1</sup>。内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、指名されること（憲法第67条第1項）。国务大臣の過半数は、国会議員の中から選ばなければならないこと（同第68条第1項ただし書き）。内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負うこと（同第66条第3項）。内閣は、衆議院の信任を要すること（同第69条、同第70条）。

そして憲法第72条は、内閣による議案の国会提出を、明文をもって認めている。

大統領に法案の提出権のない米国の議会と、議院内閣制を採り内閣による法案の提出権を認めている日本における国会の役割は、当然違って来る。米国議会と議員立法や実質的な法案修正を比べて、日本の国会が働いていないと一概に評価するのは不適當と言えよう。特に日本国憲法が議院内閣制を採用している点をきちんと意識すれば、繰り返しになるが、国会の役割は大山が言うように「本来は内閣提出法案というものは、国民が選挙で選んで多数派を獲得した政党が、そのプログラムにのっとって政治

---

<sup>1</sup> 『首相官邸 HP』「内閣制度と歴代内閣」「現行憲法下の内閣制度」より。（<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidai/1-2.html>）（平成29年（2017年）9月10日確認）

的に判断をして内閣提出法案として提出するものであるべきだと考えております。それに対して国会側は、もちろん国会議員が独自の政策をお考えになって立法なさることは結構なことでございますけれども、内閣が国民の信託を受けた内閣として出してきた法案について十分に精査するというのは、議院内閣制下の議会としては、私は最も大事な仕事だと思っております。」ということになる<sup>2</sup>。

増山は、「議院内閣制とは、議会の多数派によって内閣が形成され、内閣が立法を主導することによって、政府運営や政策形成における責任の所在を明らかにし、選挙において国民の選択が政府や政策に反映される代議制度である。」「したがって、議院内閣制における議会の機能とは、前提条件として議会多数が議事運営の制度的権限を掌握し、議会多数の政策目標を政府立法として立案させ、政府立法を効率的に成立させることにある。」「議会の信任に依拠する内閣に権力を集中させ、政治や政策の責任の所在を明確にし、その責任を選挙において国民に問うという意味において、議院内閣制は民主主義を実現するのである。」とする<sup>3</sup>。

こうした立場からは、日本国憲法下で、内閣提出法律案が一定の高水準で成立し続けている状況は、日本の民主主義にとって好ましいものとなる。そして、特に会期制を採る日本の国会における立法の時間的制約は、与党内部における法案の事前審査を政策形成における決定的に重要な段階として位置づけ、行政省庁が与党の政策選好を確認するとともに、与党議員が政府立法に影響力を行使する機会を提供することから、与党議員による行政府の民主的コントロールを成立させるものということになる。国会が政策実現のボトルネックであるがゆえの、与党議員による行政の支配の実現であり、権力の集中する内閣を間接的に選挙で国民が選択することによる民主主義の実現ということになるのである。

官僚機構の組織単位は、法規に基づき特定の業務を継続的に遂行し、業務に関する

---

<sup>2</sup> 大山礼子、参議院憲法審査会第183回国会、平成25年（2013年）5月22日の参考人としての発言。

<sup>3</sup> 増山、前掲『議会制度と日本政治－議事運営の計量政治学－』。

ステイクホルダーと接触する過程で大量の情報を取得する。従来から言われている官僚制組織が専門的知識・技術、情報をバックに政権、内閣に勝る「実権」を握るまでに成長し、民主制との緊張関係を生んでいるという考え方や、前述の、国会がボトルネックであるがゆえに与党議員による行政のコントロールが成り立つという考え方のいずれもが、内閣が司る行政を支える官僚機構が、最も有能で安価なシンクタンクであり、最も効率的な執行機関であるということを、ある程度前提としていると考える。

ここで問題としたいのは、注目すべきと考えるのは、はたしてそのような状況が以前と同様に続いていると言えるのかということである。

行政の状況につき、山本啓は、「わが国の現状をふまえてみればよくわかるように、パターナリスティック（父権主義的、温情主義的）に上から国民全体の面倒をみるという理由で、戦後一貫して存続してきた福祉国家＝行政国家のハイアラキーは、国家の財政危機によって機能不全に陥りつつある。」とし、「そのため、1980年代以降、規制緩和、民間活力の活用、分権化といった一連の政策展開によって、一元的なハイアラキーによる縦系列のリニアな指揮命令関係に修正を加えるマイナー・チェンジが試みられてきた。それは、コアをかたちづくってきた国民国家とその中央政府が多元化を容認せざるをえなくなった結果もたらされたものである。」としている<sup>4</sup>。

財政については、明確にその問題の拡大が認識できる。平成に入ってから、税収の落ち込みと、歳出の増加の乖離は、図2-1より明らかである。

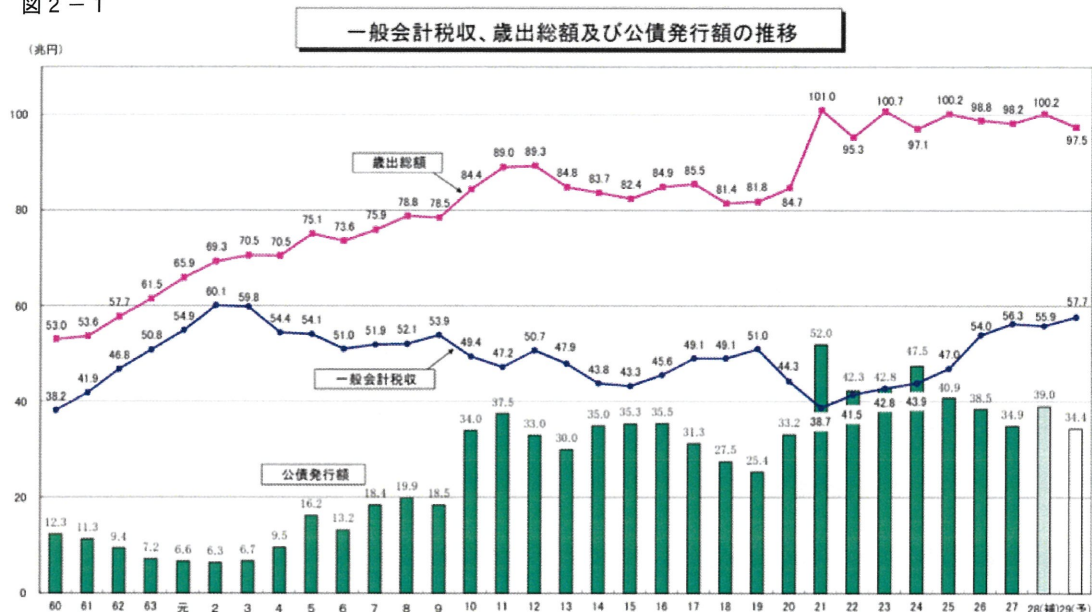
財政の問題は大きい。加えて社会状況の変化への「官」の対応の困難さということも言われている。後述する『国民生活白書』（平成16年度版、2004年）には、「官」の提供する住民サービスには公平性と平等性が求められることもあり、個人の多様な

---

<sup>4</sup> 山本啓『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房、2014年、11頁。後段に「国民国家とその中央政府が多元化を容認せざるをえなくなった結果」とあるが、同書4頁から5頁にかけて、「21世紀のグローバル社会においては、国民国家を超えたトランスナショナルな組織はもちろんのこと、サブ・ナショナルなレベルの組織さえも、主要な役割を担うアクターとして登場するようになっている。場合によっては、国家をバイパスしていくといった状況もでてきている。」「ハーバマスがいうように、「国民国家の空洞化」という現象は、国民国家とその政府が成員の集会的な利益や利益関心の実現を、そのボーダーの内外において排他的に担うことができなくなっている現実を反映している。」等とし、グローバル社会の現状に関する記述を掲げている。



図 2 - 1



歳出に占める税収の割合(%)

60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28(推)	29(推)
72.1	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.1	66.0	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	62.3	38.4	43.5	42.5	45.2	46.9	54.6	57.3	55.7	59.2

(注1)平成27年度以前は決算額、平成28年度は補正後予算額、平成29年度は予算額による。  
(注2)公債発行額は、平成2年度は清津地域における平和回復活動を支援するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による増収収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のための復興債、平成24年度及び平成25年度は基礎年金庫庫負担2分の1を支援する財源を調達するための年金特別公債を除いている。

(財務省のホームページ [https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/003.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/003.htm) より)

ニーズや質の追求にきめこまかく対応することはおのずと限界もある。」「こうして個人でも「官」でも対応が難しくなってきた暮らしのニーズをどう満たすかが課題となっている。」とある。

こうした行政の問題に対して、対応の方向性を示す等の必要性を内閣自身が認識し、表明している。内閣自身、あるいはそれに近いところで整理された文書を掲げる等しながら、確認していきたい。

#### ①橋本龍太郎総理大臣の平成8年（1996年）、第136回国会施政方針演説。

「21世紀にふさわしい政府」として、「市場原理を最大限発揮させ、住民に身近な行政は地方にゆだねる簡素で効率的なものでありつつも、真に国民が必要とする施策に対しては十分な配慮を行い得るような存在でなければならない」とし、「行政改革の適切な実現のためには、今申し上げた規制緩和、地方分権、首都機能移転、中央省庁の改革などの諸課題が有機的に組み合わせられ相乗効果を上げるよう調整を行うことが極



めて重要であり、私としても、これらの取り組み相互の有機的な連携を図ることに意を払ってまいります。」としている。財政問題については、「行政改革と常に一体となって語られなければならないのが財政改革であります。我が国財政は、公債残高が来年度末には約 2 4 1 兆円に増加する見込みであり、厳しい税収動向も相まって、もはや危機的状況と言っても過言ではありません。」としている。

橋本行革として決定された中央省庁再編は、内閣機能の強化を掲げ、内閣府を設置し、他の省庁を再編する<sup>5</sup>。マックス・ウェーバーが期待を寄せたトップダウン・デモクラシーへの転換も要素とする。そして、平成 8 年（1996 年）5 月、4 次にわたる地方分権推進委員会の勧告を受け、中央省庁改革とバーターを行うかたちで、「地方分権推進計画」が閣議決定され、地方分権化の方向性が確定される。中央省庁再編を更に進めながら、国と地方のあり方を見直して、地方分権化を図っていくという、中央政府と地方政府の両方におけるレジーム転換という意味で、1990 年代のはじめにデビット・オズボーンらが提唱した「政府再発見」(reinventing government)など、ハイ・パフォーマンスの行政への転換を図っていくための政府の構造転換という流れと平行なものだった<sup>6</sup>。

これらは、NPM (New Public Management) の流れを受けてのものである。平成 15 年（2003 年）の政府の経済白書は、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM) と我が国における行財政組織の改革」との項を設け、「政府は、他の先進国の行政改革でも活かされた「ニュー・パブリック・マネジメント」(New Public Management) について諸外国の事例を検討しつつ、行財政組織の改革に取り組んでいるところである。政府は、民営化・民間委託・PFI の活用・独立行政法人化等の方策に関する検

<sup>5</sup> 中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）第 4 条第 1 項第 1 号に「内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、」等、規定。2. の「内閣官房、内閣府の業務の拡大と議員立法の役割」でも扱う。

<sup>6</sup> 山本は前掲書の 3 頁で、「国民国家とその中央政府が果たす役割をめぐる認識を変更していくにあたって、「ガバメントよりも、ガバナンスを」(less government, more governance)と訴えかけたデビット・オズボーンの影響があったことは、よく知られているとおりである (Osborne and Gaebler 1992:34)。」とする。「政府再発見」は「ガバメントの再発見」として、8 頁で触れている。

討、事業に関する費用対効果等の事前評価、及び業績や成果に関する目標設定と事後評価等により行政のマネジメント能力を高め、また、公会計制度の在り方の検討を進めて国民に対する説明責任を高めることとしている（「基本方針2001」）。また、今後の予算編成プロセスについても、「財政構造改革を進めるに当たっては、予算の質の改善・透明性の向上が重要である。このため、事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算プロセスを構築する」と明記されているところである（「基本方針2003」）。<sup>7</sup>

山本は、「政府再発見」という方向づけをめぐっては、「効率とコスト・パフォーマンス一辺倒の市場原理主義にもとづいたNPMの典型的な例として、批判の対象とされてきた。だが、NPMの場合にも、成果、効率、経済性とならんで、アカウンタビリティ（説明責任）や透明性が政策アジェンダの柱とされていたことを思い起こさなければならない。」とする。一方で、これまでのところ、「どれ一つをとってみても、めざましく改善されたというエビデンスはない」とし、「政治・行政ハイアラーキーの機能不全」は「まったく不問にふされたままになっている」とする。そうしたことから、「ガバメントからガバナンスへ」というキャッチフレーズについては、（略）もっぱらガバメントに委ねられてきたガバニング・プロセスを他のセクターとともに担う「コー・ガバナンス」として再構築していくという意味であり、ガバナンスとは、公・私・共の3つのセクターによって担われるべきものだ」としている<sup>8</sup>。

民主党政権下で一躍注目を浴びた「新しい公共」という言葉も、こうした方向性の

<sup>7</sup> 『平成15年度 年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）一改革なくして成長なしⅢー』内閣府、平成15年10月、216頁。同頁で、「NPMとは、一言でいえば、民間部門の行動原理（経済効率性、顧客満足度、説明責任等）を公的部門にも働かせて、公的部門が国民に提供する財・サービスの質を向上させるとともに、それにかかる財政負担も極力少なくしようという取組である。そのためには、政策の立案、実施、完成、見直し等、個々のプロセスがバラバラでは難しく、それらの有機的な連携を図ることが重要となる。これら一連のプロセスが相互に情報をフィードバックしながら進捗することによって初めて、国民が満足のいく財・サービスが政府により提供されることになる。また、このような有機的なフィードバック・プロセスの中では、市民参加によるニーズの吸い上げや地方自治体への権限委譲による分権化等も重要なポイントとなる」

<sup>8</sup> 山本、前掲書、8頁。

中の言葉である。山本の言うところの、成果等の側面と、「コー・ガバナンス」の側面のどちらをどう意識してかについては、若干の差はあるかと思うが、大きくは同様な方向性の中で、自民党の総理大臣の政権下でも、意識されていたものである。

②『「21世紀日本の構想」懇談会報告書』（小渕総理に提出。平成12年（2000年）1月）

この報告で「新たな公」というものが打ち出された。これが「新しい公共」というチームにつながるものとされる。「新たな公」とは、『お上』や『官』に一方的に決められ、強いられてきた従来の『公共』や『公益』と称するものではない。それは、個人を基盤に力を合わせて共に生み出す公である。自分の所属する場にとらわれず、自分の意思で、意識的に社会に関わり合うことで新たに創出されてくる公である。多様な他者の存在を許し、思いやり、他者も支える公である。同時に、合意が形成された場合には、自分がしたがうべき公でもある」としている。山本は、「ここでは、中央政府と官僚制によるトップダウンではなく、一人ひとりの個人が意識的に社会のガバナンスに関わりあうレベルからのボトムアップによって、公共性や公益が支えられるということが強調されている。つまり、公共セクター（行政）が公共性や公共圏の中樞を担い、広義の意味での市民社会をかたちづくる民間セクター（企業、NPO、コミュニティ組織）が補完するといった縦の関係から、水平的な横の関係としてパートナーシップをつくりあげることによって、ガバナンスに関与していくところに相互補完性の意義があるということを意味している。」とする<sup>9</sup>。

③第27次地方制度調査会答申（平成15年（2003年）11月13日）

この答申では、「新しい公共空間」という考え方が示された。「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。」  
「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点で

---

<sup>9</sup> 山本、前掲書、88頁。

あり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」としている。「新しい公共空間」という公共サービスのあり方とともに、意思決定のあり方についても、「基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある」等、言及されている。

#### ④平成16年度版『国民生活白書』（2004年）

この白書は、「第一に、住民による自発的な活動が、ほかでは対応が難しい暮らしのニーズを満たすことができるのではないかとということである。介護や子育てなどに関し家族内で解決できない問題は、社会が対応すべき「公共」の問題として、古くは地域集落の相互扶助の中で、また、都市化が進むにつれて地方公共団体などの「官」が住民サービスとして多くを提供してきた。「官」の提供する住民サービスには公平性と平等性が求められることもあり、個人の多様なニーズや質の追求にきめ細かく対応することにはおのずと限界もある。」「こうして個人でも「官」でも対応が難しくなってきた暮らしのニーズをどう満たすかが課題となっている。地域の活動は、かつて地域集落が担っていた相互扶助のように個人が解決できない「公共」の問題を新しい形で解決する可能性を持っているのではないだろうか。」としている。

民間活力の活用による成果追求の印象の強い小泉自公連立政権下の白書であり、単に「「公共」の問題を新しい形で解決する可能性」ということで、公共サービスの新しい担い手を求めているだけの印象も強いが、そのためには、「住民による自発的な活動」が必要なことも確認せざるを得なくなっている。

こうした中で、平成21年（2009年）の政権交代を迎え、民主党の鳩山総理による所信表明での「新しい公共」への言及となる。

#### ⑤-1 平成21年（2009年）10月26日 鳩山総理大臣の所信表明演説

「私がめざしたいのは、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念で

す。「新しい公共」とは、人を支えるという役割を、「官」といわれる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人一人にも参加していただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。」「国民生活の現場において、実は政治の役割は、それほど大きくないのかもしれませんが。政治ができることは、市民の皆さんやNPOが活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制、役所の仕事と予算を増やすためだけの規制を取り払うことだけかもしれません。しかし、そうやって市民やNPOの活動を側面から支援していくことこそが21世紀の政治の役割だと私は考えています。」

⑤-2 平成22年（2010年）1月29日 鳩山総理大臣の施政方針演説

「人の幸福や地域の豊かさは、企業による社会的な貢献や政治の力だけで実現できるものではありません。」「今、市民やNPOが、教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍しています。昨年の所信表明演説で御紹介したチョーク工場の事例が多くの方々の共感を呼んだように、人を支えること、人の役に立つことは、それ自体が喜びとなり、生きがいともなります。こうした人々の力を、私たちは新しい公共と呼び、この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域のきずなを再生するとともに、肥大化した官をスリムすることにつなげていきたいと考えます。」「一昨日、「新しい公共」円卓会議の初会合を開催いたしました。この会合を通じて、新しい公共の考え方をより多くの方と共有するための対話を深めます。こうした活動を担う組織の在り方や活動を支援するための寄附税制の拡充を含め、これまで官が独占してきた領域を公に開き、新しい公共の担い手を拡大する社会制度の在り方について、5月を目途に具体的な提案をまとめてまいります。」

「新しい公共」についての演説である。改めて見てみると、「肥大化した官をスリムにすることにつなげていきたい」と行政の効率のためという点も押さえているが、「教育や子育て、街づくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられ

る方々一人一人にも参加していただき、それを社会全体として応援しよう」、「市民の皆さんやNPOが活動を始めたときに、それを邪魔するような余分な規制、役所の仕事と予算を増やすためだけの規制を取り払う」と、「自立と共生を基本とする人間らしい社会」を築き、市民の自主的な政策課題の解決への参画を基本とすることを表明している。

#### ⑥「新しい公共」ポータルサイト（平成22年（2010年）6月）

「20世紀は、経済社会システムにおいて行政が大きな役割を担った時代でした。しかしながら、経済社会が成熟するにつれ、個人の価値観は多様化し、行政の一元的判断に基づく「上からの公益の実施では社会のニーズが満たされなくなってきました。そして現在、官民の役割分担の見直しが行われ、民間企業や個人と並んでNPOなどの民間セクターが重要な役割を担いつつあります。これまでの行政により独占的に担われてきた「公共」を、これからは市民・事業者・行政の協働によって「公共」を実現しなければなりません。これが「新しい公共」の考え方です。」「その一方で、現在の法律や予算などの制度は既存の枠にとらわれており、「新しい公共」の担い手が利用しやすい制度とはなっていません。そこで、「新しい公共」の担い手の皆さまと協同し、新たな制度や政策を構築するための議論を行い、その「新しい公共」を創出するルール、担い方のルールを定めていかなければなりません。多様な価値観を共生させていくためのルールづくりに、ぜひ皆さまもご参加いただければ幸いです。」

これは、平成22年（2010年）6月1日にオープンした内閣府の「新しい公共」ポータルサイトの記述である。公共サービスの新しい担い手に、サービスの提供のみではなく、そのルール作りにも関与させるという、「新たな公」に見られる、ボトムアップの水平的なパートナーシップの取組みが見られる<sup>10</sup>。

山本は、「新しい公共」を「政府・行政、企業、NPO/NGO、コミュニティ組織という公・私・共の三セクターによるコー・ガバナンスの政策ネットワークを形成する

---

<sup>10</sup> 「新しい公共」ポータルサイト（<http://public.dpj.or.jp/about/>）

ことを意味している。つまり、公民パートナーシップ（PPP）の形成をめざすということである。」とする<sup>11</sup>。

⑦「共助社会づくりの推進について～新たな「つながり」の構築を目指して～」(平成27年(2015年)3月、自民党が政権に復帰した後の、第3次安倍内閣における内閣府経済財政政策担当大臣設置の共助社会づくり懇談会報告。)

ボトムアップの水平的パートナーシップの点で、政府側が設置した仕組みとしては、民主党政権下の「新しい公共」円卓会議等が目立つ存在であったが、自民党政権下でも、「共助社会づくり懇談会」等が設置されている。

甘利明NPO担当大臣は、平成25年(2013年)4月25日に開催された第1回共助社会づくり懇談会での挨拶の中で、次のように発言している。「安倍内閣という、とにかく自助・自立ばかりが目立って共助とか公助が置いてきぼりにされるみたいなことを言う人がいますが、実はそんなことはなく、本当のラストリゾートとしての公助が出て行くためにはそれ以外の部分がしっかり社会を支えていないとラストリゾートが効能を発揮出来ません。全員ラストリゾート頼りだと、広く、薄くということになってしまいます。従来政権ですとこの会議は「新しい公共」という呼び名がついておりました。ただ、本当の意味で「自助・共助・公助」のコンビネーションの中で「共助社会」と「共助づくり」の必要性がダイレクトに伝わってくるように、新しい名称のもとに新たなメンバーで、西村副大臣中心にこの運営をしていこうということになったわけでございます。」

平成27年(2015年)の報告では、「我々の目指すべき共助社会の姿は、「個人の多様な価値観や意思が尊重されながら、新たな『つながり』が構築され、全員で作り上げていく社会」であると考える。」「共助社会づくり」の力が最大限に発揮されるよう、活動現場からの視点に立ち、制度・仕組みの構築等に取り組む必要がある。」「多様化・

<sup>11</sup> 山本、前掲書、92頁。山本は続けて、「公民パートナーシップについては、わが国ではPFIの事業の焼き直し程度の認識しかないが、政策ネットワークの枠組みの主要な要素としてきちんとした位置づけをあたえていく必要がある。」としている。

複雑化している地域社会の諸課題に対する処方箋は、当然、多様であり、解決するまでに非常に長い時間を要することになる。だからこそ、従来のような行政中心の取組だけではなく、地域住民や企業など様々な地域社会の担い手全員が主体的に参加して、共に助け合う「共助社会」を作り上げていく必要があるのではないだろうか。その際、重要なのは、あくまでも個人の多様な価値観や意思が尊重されることである。」としている。

政権として、社会の在り方を変え続けると声高に主張するものではないが、課題と道筋が示され、個々の改善が目指されている。

以上、いくつかの事例を掲げ、この問題に対する内閣等の認識を掲げた。しかし、多くの国民にそうした認識が広まっているかという点、そうでもない状況が見て取れる。次にそうした点について若干触れることとする。

## （２）国民の意識の問題

政府やその周辺において、「新しい公共」とか「共助社会」ということを説いて、関連する施策を実施する状況の中でも、実は国民の意識の中で、「行政の問題」を認識しづらい要素があると言わざるを得ない点をここでは述べたい。山本も「パターンリスティック（父権主義的、温情主義的）に上から国民全体の面倒をみる」という言葉を使っているが、個々の国民が、それぞれが主権者としてものごとを考えるより、統治者である「お上」の適切な統治を受けたいというような意識から脱却できてない点についてである。

一つの例として、ある時期の国会改革論議について触れたい。「国会の改革 与党の打算超え幅広く」（『毎日新聞』平成25年（2013年）8月27日）、「経営的視点で効率よく国を動かそう」（『日本経済新聞』平成25年8月29日）、「国会の改革 小手先で終わらせるな」（『朝日新聞』平成25年8月29日）と、国会改革について、各紙が社説で取り上げる等している。この時期のこられの主張は、いずれも、国会によ



る総理大臣をはじめとする大臣の拘束を問題としている。「これが首相から多くの時間を奪い、外交日程の組み立ても難しくするといった弊害をもたらしている。」（前掲『朝日新聞』）というように、3紙とも外交に言及しつつ、国会が行政執行上の支障となっている点に言及している。国会改革自体の必要性について否定するものではない。また確かに日本経済新聞は、「省庁の枠組みにこだわり、省益優先の官僚社会はあまりに遅れた存在だ」と行政（官僚機構）の問題点についてもある程度時数を使って扱っている。それらを差し引いても、全体としては「首相を縛る国会審議」（前掲『日本経済新聞』）との印象が強い記事となっている。

「議会の問題点」から、議会主導の立法より行政主導の意義を強調する次のような指摘がある。「㉔行政活動の内容が高度に専門化・技術化し、その審議は議会よりも専門的職業的公務員のほうが適任であること、㉕議会の審議には時間や経費がかかり、社会、経済ならびに科学技術など行政の対象の急速な変容により要求される改廃に機敏に対応しがたいこと、㉖法律自体も結局は行政府によって立案され、議会での審議は政争的審議に終始されるという議会制自身の衰退の現象があること、㉗法律の一般的規定では地方的特別事情を律することが困難な場合が多いこと、㉘行政の分野では客観的公正が特に望まれる事項で国会が全面的に処理することが妥当でないと認められる分野が存すること」というものである<sup>12</sup>。

これは昭和45年（1970年）、今から半世紀近く前の記述である。各紙の指摘も、背景にこうした考え方があるように思える。「議会の問題点」の指摘として、今日でも改善しなければならないと思われる点が多々含まれているのは事実であるが、だからと言って、議会は口を出さず、行政に委ねれば良いということになるのだろうか。そうは簡単にはいかないと思う。議会と行政の在り方については、これに加えて、当然、行政の問題点も考察する必要がある。

上記の指摘は、松下圭一法政大学名誉教授が昭和48年（1973年）に記した「市

---

<sup>12</sup> 成田頼明ほか『行政法講義』下、青林書院新社、1970年、199頁。

民参加と法学的思考」で批判的に引用しているものである。「日本国憲法においては「国民主権」がたからかにうたわれ、政治は国民の「厳粛な信託」によるという位置づけがなされている。しかも、政治主体としての国民には、国レベルでは、国権の最高機関としての内閣を選出する〈国会〉の選挙権、ついで自治体レベルでは、地方自治法とあいまって長・議会の選挙権からはじまり多様な直接参加を、制度として保障している。ところが、ひとたび行政法学の教科書をみるならば、そこでは、私たちは「政治主体」から「行政客体」へとすりかえられ、一方的に「支配」される「私人」に転化してしまう。」「それだけではない。官僚組織は専門的かつ中立的であり、「国権の最高機関」としての国会は無能で党派的にすぎないというかたちで、官僚組織への幻想にもとづく国会蔑視の俗論がのべられ、国会立法にたいする行政立法の意義が強調される。」と強い批判のもとに引用しているのである。そして、「国会の問題点を論ずるならば官僚機構の問題点も同時に論ずるべきなのである。ここでは、国会の現実と官僚機構の理想を対置するという問題次元のすりかえがおこなわれ、官僚機構が美化されることによって、国会は蔑視されている。」としている<sup>13</sup>。

議会の問題点が半世紀前の指摘と大して変わらないと思われる（それはそれで問題であるが）一方、行政（官僚機構）の問題点は、前述のとおり、政府も認めるほど、明確に、大きくなっている。

前述の時期の国会改革論は、総理の国会出席日数を英国、フランス、ドイツと比べているが、それらの国の国民の主権者意識というのは、歴史的経緯もあり、日本人の主権者意識よりかなり強いのではないか。実はこの、日本人の主権者意識の弱さについての考察も必要ではないかと考える。

松下は、前述の論文で、次のように述べている。「基幹問題は、日本の行政法学が、憲法の組織原理である〈国民主権〉のいきいきとしたイメージを、今日にいたるも構成しえていないところにこそある。日本の行政法学者が国民主権を論ずるとき、国会

---

<sup>13</sup> 松下圭一「市民参加と法学的思考」『戦後政治の歴史と思想』筑摩書房、1994年。

についての「国権の最高機関」ないし「国の唯一の立法機関」であるという憲法条文を媒介として、逆に国民主権は国の政府・行政機構ないし法令の正当性を導出するための粉飾装置にすぎなくなって空洞化するのである。」「敗戦にいたるまで日本国民は臣民にすぎなかったし、戦後も国民主権が憲法にうたわれても、現実の国民はこれまでオカミにひれふす被治者にすぎなかった。福沢諭吉が「これを概すれば日本には唯政府ありて未だ国民あらずと云うも可なり」（『学問のすすめ』第4篇）とのべたが、戦後もつい最近にいたるも、現実の日本国民の全般的な姿がこれであったといえる。」

当時の行政法学が「「国民主権」と「行政」との緊張を無視して、行政法の自己完結性を想定」しており、「行政機構にたいする市民参加という入力が無視し、その出力を「私人」つまり市民にたいする「行政機構の優越」ないし「法段階構造」を前提にふまえ、絶対・無謬の「行政行為」として説明してきた」として、「まぎれもなく日本国憲法と対立した理論構成をもっていた」としつつ、「都市型社会」の始まりによる「市民活動」の始動で、「とくに公害・都市問題をめぐる市民運動の激動によって、行政機構の優越性自体が解体しつつある」としている。

歴史学者の與那覇潤教授は、「中世までの武士なら自分の土地に土着している封建領主で、その意味でヨーロッパの貴族に近かったけれども、戦国時代に城下町に集住させられて殿様から給料をもらうだけのサラリーマンになったから」「社会的エリート層が自己の所有する土地を基盤に立法府を構成して、法制定を通じて王様を縛るのではなく、むしろみんなして殿様の子分として行政府に入ってしまった、要は「裁量行政」の旨みを吸うことで、実質的に自分たちの既得権を守るというかたちを選んだ。」「これが、今日の日本における官僚主導＝行政優位の起源であり、いまでも議会制民主主義が根づかない理由」としている。

また、固定された身分制度、生活の場は、「社会問題の解決を「新規立法」ではなく、「悪いやつ」の排除」に求める。」「「悪いやつさえいなければ、私たちはそこそこうまくいく社会なんだ」という発想が前提にあるから、」「ときどき出てくる「悪い政治家」

「不埒な煽動家」だけを個別にデバックすればいいと思っていたわけです。」

そして積極的な制度構築より、拒否権を圧力に利益の確保を図ろうとすることをもたらしたとする。「統治者の側の暴政を防ぐ上で、「そんなことをしたら、お前を統治者の地位から追放してやる」という言い方はできない。」「では、どこでプレッシャーをかけるかというところ、われわれは拒否権を行使するよ。対立があるということを天下にあからさまにして、騒ぐよ」というところで、脅しをかけていくしかない。」とする。

また、武士の役人化と、稲作における水の共同管理などから来る、百姓の個人の土地所有権に対する意識の薄さ等を原因に、主権者意識の未醸成については、「自分の運命はすべて自分がコントロールするのだ」という発想の欠如でしょう。「俺の財産を取り上げるのか」という思いがあれば、自分一人でも最後まで戦ってやるということにもなるけど、最初から「なんとなくムラで共有」という発想だったら、みんなが変わるなら私も変わるという話になるし、」とする。

「停滞の真の原因は戦後体制にまで引き継がれた「長い江戸時代」にあるのに、日本では政治家も知識人も大衆もそれに気づかず、場当たりのスケープゴードを見つけて憂さを晴らすばかりだった」「どうせ徳治国家だから、問題を構造的にではなく俗人的にしか捉えられないのかもしれないけれども、そこをまずなんとかしなければいけないのではないかと思います。」としている<sup>14</sup>。

前掲の各紙の社説等が、この與那覇氏の分析にもあるような状況をどこまで意識できているのだろうか。「政治的なインフラストラクチャーと、それに規定される道徳観念や行動様式自体」が「江戸時代人」のままの部分が多い中で、日本において問題を構造的に捉え、立法を通じ、時代の要請に合致した制度的解決を図っていくということが、英国、ドイツ、フランスと比べかなりの困難に立ち向かわなければならない、ということを意識しての取組みが求められていると考える。

---

<sup>14</sup> 池田信夫・與那覇潤『「日本史」の終わりー変わる世界、変わらない日本人』PHP研究所、2012年。

### （３）省庁の垣根を超えた課題への取組み等における多元的政策提言の必要性

これまでのところを、ここで少し単純化して整理してみたい。

「行政の問題」の原因は、国家の財政危機（（１）①の施政方針演説）であり、「個人の多様なニーズや質の追求」（（１）④の『国民生活白書』）の発生である。後者については、「経済社会が成熟するにつれ、個人の価値観は多様化し、行政の一元的判断に基づく「上からの公益の実施」では社会のニーズが満たされなくなって」きた（（１）⑥の「新しい公共」ポータルサイト）とも言われている。

国家の財政危機を起因とする問題への対応としては、NPMの成果、効率、経済性の部分に主に担わせ、広義の意味での市民社会をかたちづくる民間セクター（企業、NPO、コミュニティ組織）もその構成要員として、PFI等民間活力利用の文脈で登場する。

公共サービスの新しい担い手という点に関しては、官僚機構自体も、昭和35～同44年の1960年代において、「組織と予算の拡大」を自己利益と考え行動したとされるが、平成2～同11年の1990年代以降は、「裁量権拡大」を好むとされ、民営化プロセスの推進勢力に本省官僚がなったりしている。事務次官経験者からは、「確かに予算が限られて来るので、官僚も、どう使えば効率的かということを考えるようになった。従来からの利益団体にだけ配分していたのでは、効率が悪くなったので、いかに効率よく施策を実現するかという観点から、NPO等とのつながりも出て来た。」との発言もなされている<sup>15</sup>。

「個人の多様なニーズや質の追求」を起因とする問題への対応としては、市民の自主的な政策課題解決への参画という、言わば「官」が行いにくいところの担い手としての市民の活動ということもあろうか、民間セクターを「水平的な横の関係としてパートナーシップをつくりあげることによって、ガバナンスに関与していくところに相

<sup>15</sup> 澤田陽太郎（一般社団法人）人的資源総合研究所代表(元厚生労働事務次官)の法政大学大学院における平成25年（2013年）10月10日の講義より。

互補完性の意義がある」((1) ②の山本の言葉) とするボトムアップの水平的パートナーシップの発想の中に、民間セクターからの政策提言も期待されていると考える。新しい活動を行うために必要な公的な制度設計等は、現場で活動し、問題意識を持っている民間セクターであるからこそできるという面と共に、中央省庁再編を行ったとは言え、省庁による政策の縦割りや後述する国会の状況の中では、省庁の垣根を超えるような新しい政策の展開を求められた場合に、それを効率的に行いにくいという「官」の事情も存在する。この省庁の垣根を超えた課題への対応の必要性は、少なからぬものがあり、次の2で扱う。

共助社会づくり懇談会の報告にある「行政中心の取組だけではなく、」「地域社会の担い手全員が主体的に参加」することの必要性も、官僚機構が、最も有能で安価なシンクタンクであり、最も効率的な執行機関であり続けることが困難になって来た中で、他の主体からの政策提言への期待を導き出す。

官僚機構の限界が、必ずしも内閣の限界ではなかろう。大山は、与党議員の影響力増大という文脈で、「複数省庁間の調整を要する法案の増加も、与党議員の影響力を増大させる方向に作用してきた。多数の省庁に跨がる問題については、関係省庁すべての了解を得て法案を作成しなければならないが、日本では省庁間の横の連携が不十分であるため（縦割り行政）、調整は容易ではない。そこで調整役として与党議員が登場し、それぞれの省庁と関係をもつ族議員間の話合いによって、与党主導の問題解決が図られるのである。」と述べている<sup>16</sup>。族議員が、それぞれの関係のある省庁の利益を代弁するだけでは、調整はできない。足して二で割るというものだけではなく、本当の意味で適切な調整を行うためには、官僚機構が提供できるものを超えた政策のアイデアというものが与党議員に必要になってくるはずである。

与党議員により構成される内閣が、官僚機構に加えて、それ以外のところからも政策のアイデアを求めることもある。内閣総理大臣のリーダーシップの強化等をはじめ

<sup>16</sup> 大山礼子『比較議会政治論－ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店、2003年。

め、あるべき行政の姿の実現のためには、中央省庁の再々編、地方分権の一層の推進、公務員制度の改変等、制度に手をつける必要もあろうが、そうしたことのためにも、多元的な政策の提言が求められるのである。

第2次安倍内閣の日本経済再生本部、産業競争力会議での政策取りまとめに、民間の政策コンサルティング会社である株式会社政策工房の原英史が加わったり、民主党政権下の「新しい公共」専門調査会推進委員であった認定NPO法人フローレンス代表の駒崎弘樹が、自民政権下でも内閣府子ども・子育て会議委員（全国小規模保育協議会理事長の肩書きで）になる等、NPO関係者等が政府の会議の委員等として、多数関与するようになってきたということもある<sup>17</sup>。

山本は、「これまでみてきたようなネオリベリズムの市場原理主義に対抗しつつ、「新しい公共」の形成に寄与することができるようなアドボカシー（政策提言）機能を遂行していくだけの力量を、コミュニティ組織（CBO）を含めた非営利セクターが蓄えているといえるのだろうか？」とし、「狭義の市民社会の基盤となるコミュニティ（地域社会）やネイバーフッド（近隣社会）の現状において、このような楽観的な見取り図にもとづいた事態が進行しているとはいえないだろう。」とする<sup>18</sup>。しかし私は、先の共助社会づくり懇談会報告に示されているいくつもの事例や、原、駒崎の活動等の中に、多様な主体による政策提言に関する着実な展開が見てとれると考える。

国民の意識の問題については、平成28年（2016年）の18歳選挙権の実現を前にしたシティズンシップ教育の急激な展開に触れざるを得ない。特徴的なのは、「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」という文部科学省の通知である（平成27年（2015年）10月29日27文科初第933号）。それまでは、昭和44年（1969年）の通知で、高校生の政治活動を禁止していたものを、「今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参

<sup>17</sup> 原英史は、元通産・経産官僚のいわゆる「過去官僚」。政策コンサルティング業。第4章でも触れる「政策工房」の社長。平成28年（2016年）には、内閣府規制改革推進会議の委員も務める。

<sup>18</sup> 山本、前掲書、93～94頁。

画していくことがより一層期待される。」と、言わば180度の転換を行っている。そのため、「議会制民主主義など民主主義の意義、政策形成の仕組みや選挙の仕組みなどの政治や選挙の理解に加えて現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が国民投票の投票権や選挙権を有する者（以下「有権者」という。）として自らの判断で権利を使用することができるよう、具体的かつ実践的な指導を行うことが重要です。」としている。主権者意識の重要性について、個々の主張、その認識のための取組みは様々になされて来たが、学校教育の取組み自体が変わることになったことの影響は、大きなものがあると思う。社会の問題としっかりと向き合うことを、言わば学校教育で訓練された若者が社会に出ていくようになれば、国民の主権者意識も徐々に変化していくものと思う。前述のNPOの動き等と合わせ、これらについては、第4章で改めて扱うこととしたい。

行政の問題の拡大は、閣法が国会に提供できるアリーナの狭まりを想像させる。立法過程への影響ということが確実に生じていると論者は考える。行政の問題についての政府自身の認識、研究者の認識はある程度蓄積されており、「共助社会」の取組み等もなされているが、立法過程へ影響を与えている点については、報道機関の認識も先行研究も乏しいと言えよう。

これらあまり整理して認識されていない実態、すなわちここで取り上げた行政の問題に起因した議員立法の役割の増加についてより詳しく見ていきたい。まず、省庁の垣根を超えた課題への対応の必要性という点について、内閣官房、内閣府の拡大の分析から、その実態に迫っていきたいと考える。そこには、議員立法の役割の増加というものが明確に見て取れるのである。よく見てみるとそうだ、言われてみればそうだ、ということ、最初からきちんと認識することにより、そのことへの取組みが変化し、より適切なものとなっていくのではないかと考える。



## 2. 内閣官房、内閣府の業務の拡大と議員立法の役割

第1章で触れたとおり、議員立法には、その立案の契機に注目した分類として、官庁間の所管問題を起因とするものという括りが従来から存在し、平成10年（1998年）ごろからは、「〇〇基本法案」、「〇〇推進法案」といった名称で、この分類に該当すると考えられる「基本法類」の着実な増加が、提出、成立において見られる<sup>19</sup>。国の取組みのうち、その理念さえ整理されていない政策分野への対応の役割を議員立法は大きく担うようになったのではないか、そういうものとして議員立法を評価すべきではないのかという考えを論者は持つ。

内閣官房、内閣府の拡大は、こうした議員立法の増加、役割の展開とも大いに関係がある。「基本法類」は、元来、特定の官庁のみでは対応できない分野を扱うのだから、おのずから内閣官房、内閣府で担うことが多くなる。問題は、その程度である。

野田内閣は、平成24年（2012年）12月7日の閣議決定で、同年11月2日の閣議決定「内閣官房及び内閣府の本来の機能を向上させるための事務分担の見直しの基本方針」に基づき、内閣官房、内閣府より、閣議決定等に基づく本部・会議等のうち3つを廃止、6つの事務の移管を行った。また関係省庁申合せに基づく会議のうち34を廃止し、8つの会議に関する事務を関係省庁に移管した<sup>20</sup>。同年11月16日に衆議院が解散されており、民主党政権としては、執念とも言えるような最終局面での取組であったのだが、ほとんど報道では取り上げられず、人々に問題を認知させるに至ったとは言いがたい。

そうした中で、平成25年（2013年）、五十嵐吉郎は、「内閣官房、内閣府の現在

<sup>19</sup> 岩井、前掲『立法過程』、65頁が官庁の所管問題を起因とするもの、(エ)の分類の代表的なもの。5.(2)の類型別検討においては、主に件名によって分析を行っており、先行研究等で特に情報があるもの以外は、(エ)という分類を行っていない。「基本法」、「推進」という文言が件名に入ったものについては(k)、(s)として分類した。詳細は「基本法類」として第3章で扱うが、その件名の法律案は、内容として(エ)に含まれる可能性が高いと考える。(k)、(s)の平成10年（1998年）頃からの着実な増加は、図1-8-2で示している。

<sup>20</sup> 所期の目的を達成したものはやめる、関係省庁間の調整に委ねられるものは最も関係の深い省庁に移管をする、内閣官房と内閣府の間の事務分担についても検討する、という三方針。

「中央省庁等改革から13年目を迎えて」<sup>21</sup>という論文で、その拡大の実態を、簡潔に整理し、わかりやすく示した<sup>21</sup>。参議院の内閣委員会調査室長として、実感を持って日々その実態に接していた立場にあったがゆえの著作であったと言えよう。議員立法についての言及もあり、論者の考えの論証にも適していると思われるため、ここではその整理を踏襲し、拡張することにより、第一にどれだけ内閣官房と内閣府が拡大して来たのか、第二にそれはどう評価されるのか、その関係で、特に第2次安倍内閣以降の安倍内閣は、どのように内閣官房、内閣府を使っているのか、第三に議員立法の関与はどの程度で、それはどう評価されるべきなのかに焦点を当てて分析を行うこととしたい。

また、平成27年(2015年)、第189回通常国会において、「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案」(以下、「内閣機能強化法案」と言う。)が閣法第54号として提出され、審議が行われたが、分析を裏付ける様々な発言がなされており、適宜取り上げていきたい。

## (1) 内閣官房と内閣府

### ①設置の趣旨、違いの説明

中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)第4条第1項第1号は、「内閣が日本国憲法の定める国務を総理する任務を十全に果たすことができるようにするため、内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、並びに内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を整備すること」とし、同項第2号の「新たな省の編成」の前に、内閣機能の強化を掲げ、その重要性を示している。

同法第1条に「その趣旨にのっとり」とされる平成9年(1997年)12月3日の行政改革会議の最終報告を見てみよう。

---

<sup>21</sup> 五十嵐吉郎「内閣官房、内閣府の現在－中央省庁等改革から13年目を迎えて－」『立法と調査 No347』参議院事務局企画調整室、2013年

まず「内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権を内閣法上明確化する」とともに、  
「内閣は、それぞれの行政各部分を分担管理する大臣の単なる集合体ではなく、内閣総理大臣の「政治の基本方針ないし一般政策」を共有しつつ、一体となって国政に当たる存在である」としている。

内閣官房は、「内閣の補助機関であるとともに、内閣の「首長」たる内閣総理大臣の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整機関とし、総合調整機能を担う」としている。元内閣官房副長官の古川貞二郎は、「内閣法 12 条では、従来は「総合調整」の中に「企画機能」も含まれると解釈されていたが、新規定では「総合調整機能」のほかに、「企画及び立案」機能が明記されたほか、企画・立案・総合調整の対象も「閣議に係る重要事項」に関してだけでなく、「内閣の重要政策に関する基本方針」及び「行政各部の施策の統一を図るために必要となるもの」にまで拡大された。これにより内閣官房の機能は、より積極的、能動的なものとなった」としている<sup>22</sup>。

内閣府は、「内閣総理大臣を長とする機関として、内閣官房の総合調整機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、及び内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う機関とする」としている。内閣府には、「実施事務を処理」する等、他の省庁と同様な、分野を限定した固定の事務である「分担管理事務」も予定されている。また、内閣府は、「内閣官房の総合戦略機能を助ける「知恵の場」にふさわしく、経済財政政策、総合科学技術政策などの横断的な企画立案に当たる専門スタッフを糾合した組織」とし、「民間や学界を含め広く行政の内外から優秀な人材を登用する人事ルールを確立する」としている。

内閣機能強化法案の審査において、政府参考人は「内閣官房は、基本的には、機動的、弾力的に立案をするところでございます。ですので、例えば、方向性をこれから築き上げていかなければいけないような任務がふさわしい（略）。内閣府は、恒常的、専

---

<sup>22</sup> 古川貞二郎「総理官邸と官房の研究－体験に基づいて」『年報行政研究 Vol2005, No.40』2005年。

門的な企画立案、総合調整、経済財政のようなものを任務としております。したがって、ある程度方向性もありつつも、かなり恒常的、専門的に担っていかなければならない業務がふさわしい（略）。」と説明している<sup>23</sup>。

内閣官房、内閣府の拡大は、平成13年（2001年）の改革での内閣機能の強化の目的がきちんと果たされて来たことの帰結とする考えがある。「内閣調整強化法案」の審査において、有村治子国務大臣も「（略）省庁再編時に、内閣、内閣総理大臣の指導性を強化するため、これを助ける機関として、内閣官房、内閣府を位置づけました。その後の社会情勢変化、あるいは官邸のリーダーシップということに、その求心力ゆえに、さまざまな新たな課題が生じて、それを内閣官房、内閣府で取り扱いの主導の調整をしてきたということであろうというふうに思います。これは、安倍内閣というよりも、そのように志してきた結果、その信用や実績もあって、官邸がおのずから内閣官房、内閣府で調整を担わせたということでございまして、その方向性が間違っていなかったという証左でもあろうかと思えます。」としており、ある意味「是」と評価していると言えよう。今回の法改正については、「ただ、これからもふえ続けるかもしれないという中では、このように機動的に、多く担った場合には、時々政府、その政権によってスリム化をするという意思も辞さないということでの改正の提出に至った（略）」とする<sup>24</sup>。

では、その拡大の実態はどうであろうか。「（略）内閣総理大臣の権限とリーダーシップを強化して、そしてその周辺で機動性あるいは即応性、あるいは方向づけということを経営性を持ちたいということは、どの政権であろうとも考えること<sup>25</sup>」とされる中で、特に「政高党低」、「官邸主導」と言われる第2次安倍内閣は、どのように内閣官房、内閣府を使ったかがわかる形で整理してみたい<sup>26</sup>。

<sup>23</sup> 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第16号（平成27年7月1日）33頁。政府参考人、山下哲夫内閣官房行政改革推進本部事務局次長の答弁。

<sup>24</sup> 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第15号（平成27年6月19日）21頁。

<sup>25</sup> 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第16号（平成27年7月1日）7頁。有村大臣の答弁。

<sup>26</sup> 「政高党低」等は、第186回国会参議院予算委員会会議録第5号（平成26年3月3日）43頁。

## ②内閣官房の拡大

内閣官房の組織図を図2-1として示す<sup>27</sup>。第2次安倍内閣発足から約2年半経過後の平成27年(2015年)8月のもの。図の中で、※印で設置日を掲げているのは、第2次安倍内閣発足後に作られた組織である。

特別職の3人の内閣官房副長官補が担当室・事務局を掌理している組織は、30存在する。一例として平成14年(2002年)11月18日付の組織図では、9であった。拡大ぶりが分かる。第2次安倍内閣になってからのものは、平成24年(2012年)12月26日の、政権復帰直後に設置された「日本経済再生総合事務局」から数えて16と、半数を超えている(改組等含む)。

これらの組織等が事務局役を担う、多数の会議等が存在する。表2-1に示す。

内閣官房のホームページではあいうえお順の会議の表を、設置順に並べ替えたものが表2-1である。こうすることによって、第2次安倍内閣以降のものが69番目以降であり、115中47あることがわかる。全体の4割を占める。議員立法(●印)をはじめ、法律によるものもあるが、閣議口頭了解や内閣官房長官決裁等によるものも多く、機動的に、柔軟に設置できることがわかる。

前掲の、「方向性をこれから築き上げていかなければいけないような任務がふさわしい」とされる内閣官房の仕事は、内閣法第12条第2項第2号から第5号にある「企画及び立案並びに総合調整に関する事務」が基本である。一方で、内閣法第12条第2項第1号の「閣議事項の整理その他内閣の庶務」、第6号の「内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務」に加えて、第2次安倍内閣になると、内閣総理大臣

<sup>27</sup> 図2-1には、内閣官房の組織図(<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>)を平成27年(2015年)8月15日に確認し、それに種々の情報を加えた。内閣総理大臣の権限とリーダーシップを発揮して政策を実現するという志向と環境を持つ第2次安倍内閣が、どのように内閣官房を使っているのかを示すべく、※の表記等を行った。また内閣機能強化法案関係で★を付けてみると、第2次安倍内閣以前のものを中心に移行等を図ろうとしていることが分かり、スクラップアンドビルドの様相が伺える。平成14年(2002年)11月18日付の組織図における9つの組織は、個人情報保護担当室、情報セキュリティ対策推進室、情報通信技術(IT)担当室、行政改革推進事務局、都市再生本部事務局、食品安全委員会(仮称)設立等準備室、構造改革特区推進室、知的財産基本法準備室、拉致被害者・家族支援室。平成27年(2015年)8月15日確認。  
(<http://web.archive.org/web/20010223233200/http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/sosiki/sosiki.html>)

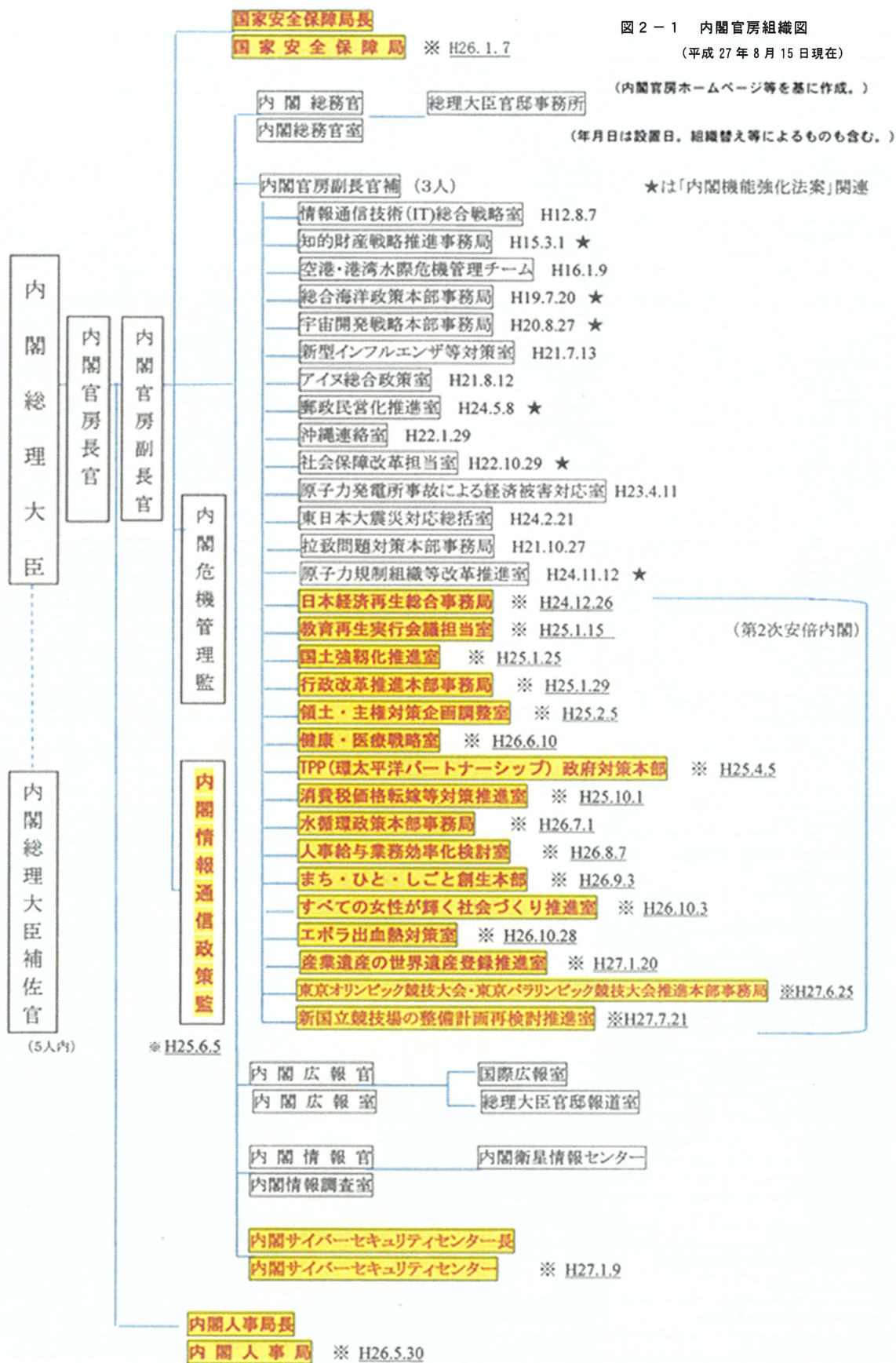




表 2 - 1 【内閣官房・H27.8.活動中の会議・設置順】 内閣官房ホームページ (http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/index.html) より作成。●は議員立法関係。						
名称	根拠	開始時期				
1 経済対策閣僚会議	閣議口頭了解	S49.12.10	58 ハーグ条約(国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約)に係る副大臣会議			H23.1.25
2 事態対処専門委員会	国家安全保障会議設置法	S61.7.1	59 被災地等における安全・安心の確保対策ワーキングチーム	関係省庁申合せ		H23.3.31
3 外国人労働者問題関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	S63.5.13	60 原子力発電所事故経済被害対応チーム	内閣総理大臣決裁		H23.4.11
4 水俣病に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.8.31	61 国と地方の協議の場	国と地方の協議の場		H23.5.2
5 給与関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.9.24	62 新型インフルエンザ等対策閣僚会議	閣議口頭了解		H23.9.20
6 物価問題に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H5.9.24	63 電力改革及び東京電力に関する閣僚会合			H23.11.4
7 地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議	内閣総理大臣決裁	H9.8.22	64 消費税の円滑かつ適正な転嫁等に関する対策推進本部	閣議決定		H24.4.24
8 地球温暖化対策推進本部	地球温暖化対策の推進に関する法律	H9.12.19	65 外国人との共生社会実現検討会議	内閣総理大臣決裁		H24.5.24
9 内閣情報会議	閣議決定	H10.10.27	66 稼働資産を含む産業遺産に関する有識者会議	内閣総理大臣決定		H24.6.26
10 食料・農業・農村政策推進本部	閣議決定	H12.4.18	67 新型インフルエンザ等対策有識者会議	新型インフルエンザ等対策閣僚会議決定		H24.8.3
11 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	H13.1.6	68 総合的な子ども・子育て支援のための組織の在り方検討会議	関係大臣申合せ		H24.9.18
12 副大臣会議	国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律●	H13.1.6	69 年金保険料の徴収体制強化等のための検討チーム			H25.2.14
13 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部	閣議決定	H13.7.10	70 クールジャパン推進会議	内閣総理大臣決裁		H25.2.26
14 燃料電池実用化に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H14.5.15	71 独立行政法人改革に関する有識者懇談会			H25.2.28
15 都市再生本部	都市再生特別措置法	H14.6.1	72 経協インフラ戦略会議	内閣総理大臣決裁		H25.3.12
16 難民対策連絡調整会議	閣議了解	H14.8.7	73 日本産酒類の輸出促進連絡会議	内閣官房長官決裁		H25.3.12
17 構造改革特別区域推進本部	構造改革特別区域法	H14.12.18	74 幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議			H25.3.25
18 知的財産戦略本部	知的財産基本法	H15.3.1	75 調達改善の取組	行政改革推進本部決定		H25.4.5
19 犯罪対策閣僚会議	閣議口頭了解	H15.9.2	76 アジア文化交流懇談会	内閣総理大臣決裁		H25.4.12
20 地域再生本部	地域再生法	H15.10.24	77 官民ファンド総括アドバイザリー委員会			H25.5.20
21 放射能対策連絡会議	内閣官房長官決裁	H15.11.21	78 公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議	内閣総理大臣決裁		H25.6.27
22 新型インフルエンザ及び鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議	関係省庁申合せ	H16.3.2	79 予算執行等の情報公開			H25.6.28
23 洪水対策関係省庁会議	関係省庁申合せ	H17.7.11	80 原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議	内閣官房長官決裁		H25.7.30
24 アスベスト問題に関する関係閣僚による会合		H17.7.29	81 官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解		H25.9.27
25 公共工事の品質確保の促進に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H17.8.23	82 官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議幹事会	閣議口頭了解		H25.9.27
26 地理空間情報活用推進会議	内閣官房長官決裁	H17.9.12	83 内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室	内閣総理大臣決定		H25.10.4
27 原油問題関係府省連絡会議	関係府省申合せ	H17.9.27	84 インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ		H25.10.22
28 新政策推進本部	郵政民営化法	H17.11.10	85 国・行政のあり方に関する懇談会			H25.10.29
29 平成17年10月29日に実施された日米安全保障協議委員会において承認された事項に関する当面の取組に関する関係閣僚会合(しゅつづの米軍基地再編関係閣僚会合)		H17.11.15	86 若者の海外留学促進のための関係省庁等連絡会議	関係省庁等申合せ		H25.12.10
30 国際文化交流推進会議	内閣官房長官決裁	H17.11.24	87 国土強靱化	強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法●		H25.12.11
31 犯罪から子供を守るための対策に関する関係省庁連絡会議		H17.12.5	88 原子力関係閣僚会議	閣議口頭了解		H25.12.13
32 「国連持続可能な開発のための教育の10年」関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H17.12.27	89 最終処分関係閣僚会議	閣議口頭了解		H25.12.13
33 野口英世アフリカ賞に関する関係省庁連絡会議	関係省庁申合せ	H18.8.2	90 情報基本諮問会議	内閣総理大臣決裁		H26.1.14
34 中心市街地活性化本部	中心市街地の活性化に関する法律	H18.8.22	91 再生可能エネルギー等関係閣僚会議	閣議口頭了解		H26.4.11
35 普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会	普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会設置要綱	H18.8.29	92 政府調達の自主的措置に関する関係省庁等会議	関係省庁等申合せ		H26.4.16
36 道州制特別区域推進本部	道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律	H18.12.20	93 再生可能エネルギー等関係府省庁連絡会議	再生可能エネルギー等関係閣僚会議決定		H26.5.30
37 多重債務者対策本部	閣議決定	H18.12.22	94 共助社会づくり推進のための関係府省連絡会議	関係府省申合せ		H26.6.2
38 カウンターインテリジェンス推進会議	内閣総理大臣決定	H18.12.25	95 健康・医療戦略推進本部	健康・医療戦略推進法		H26.6.10
39 総合海洋政策本部	海洋基本法●	H19.7.20	96 原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議	内閣総理大臣決定		H26.6.12
40 デジタル放送への移行完了のための関係省庁連絡会議	関係省庁等申合せ	H19.9.26	97 水循環政策本部	水循環基本法●		H26.7.1
41 地域活性化統合本部会合	閣議決定	H19.10.9	98 国際法務に係る日本企業支援等に関する関係省庁等連絡会議			H26.7.25
42 年金記録問題に関する関係閣僚会議	閣議口頭了解	H19.10.12	99 人事給与業務効率化推進会議	内閣官房長官決裁		H26.8.7
43 国・地方の定期意見交換会		H19.11.7	100 児童虐待防止対策に関する副大臣等会議	内閣総理大臣決裁		H26.8.29
44 宇宙開発戦略本部	宇宙基本法●	H20.8.27	101 すべての女性が輝く社会づくり本部	閣議決定		H26.10.3
45 デジタル放送への移行完了対策推進会議	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定	H21.4.9	102 内閣保全監視委員会	閣議決定		H26.10.14
46 拉致問題対策本部	閣議決定	H21.10.13	103 エネルギーコスト上昇に関する関係副大臣等会議	内閣総理大臣決裁		H26.11.7
47 緊急雇用対策本部	閣議決定	H21.10.16	104 「暮らしの質」向上検討会	官房長官決裁		H26.11.19
48 新政改革	閣議決定	H21.10.20	105 エネルギーコスト上昇に関する関係府省庁連絡会議	関係府省庁申合せ		H26.11.20
49 国と地方の協議		H21.11.16	106 人身取引対策推進会議	閣議口頭了解		H26.12.16
50 雇用戦略対話	内閣総理大臣決裁	H21.11.25	107 サイバーセキュリティ戦略本部	サイバーセキュリティ基本法●		H27.1.9
51 アイス政策推進会議	内閣総理大臣決裁	H21.12.25	108 内閣官房及び内閣府の業務の見直し			H27.1.27
52 口蹄疫対策本部	閣議決定	H22.5.17	109 認知症施策推進閣僚閣僚会合			H27.1.27
53 社会保障と税の一体改革		H22.10.28	110 20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会(21世紀構想懇談会)	内閣総理大臣決裁		H27.2.19
54 社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会		H22.11.12	111 「ゆゆうた」に関する次官級連絡会議			H27.3.27
55 鳥インフルエンザ対策本部	閣議決定	H22.11.30	112 東京2020に向けたアスリート・観客の暑さ対策に係る関係省庁等連絡会議	関係省庁申合せ		H27.5.22
56 政府における情報保全に関する検討委員会の開催について	政府における情報保全に関する検討委員会の開催について	H22.12.7	113 国の利害に関係のある争訟等への対応に関する関係府省庁連絡会議			H27.5.27
57 再犯防止対策ワーキングチーム	犯罪対策閣僚会議申合せ	H22.12.14	114 伊勢志摩サミット準備会議	内閣官房長官決裁		H27.6.26
			115 新国立競技場整備計画再検討のための関係閣僚会議			H27.7.21

の指導性の下、幹部職員人事の一元管理等を行うべきとの考えにより、内閣官房に置かれた内閣人事局に、それまで人事院、総務省の分担管理事務であった事務が内閣法第12条第2項の第7号から第14号として加えられた。国家公務員法等の一部を改正する法律（平成26年法律第22号）によるものである。これにより内閣官房の性格に若干の変更がなされたと言えよう。他に内閣情報通信政策監（政府全体のIT政策を統括し、政府のIT投資におけるムダを省き、国民の利便性を向上させる役目のいわゆる「政府CIO」）及び国家安全保障局（国家安全保障会議を恒常的にサポートし、内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項に関する企画立案・総合調整に専従する等の組織）も加わっていることもあり、内閣官房の定員の右肩上がりの状況を一層加速する。図2-2、表2-2に示すが、内閣人事局等による伸びもあり、平成26年度（2014年度）は平成13年度（2001年度）の倍近くになっている<sup>28</sup>。

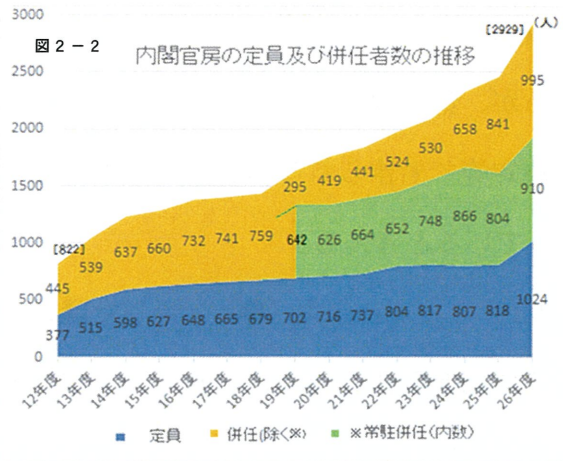


表2-2 内閣官房の定員及び併任者数の推移

	平成12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
1. 定員	377	515	598	627	648	665	679	702
2. 併任	445	539	637	660	732	741	759	937
3. 常駐併任(内政)	-	-	-	-	-	-	-	642
4. 併任(除く3)	445	539	637	660	732	741	759	295
5. 合計(除く2)	822	1054	1235	1287	1380	1406	1438	1639

	平成20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度
1. 定員	716	737	804	817	807	818	1024
2. 併任	1045	1105	1176	1278	1524	1645	1905
3. 常駐併任(内政)	626	664	652	748	866	804	910
4. 併任(除く3)	419	441	524	530	658	841	995
5. 合計(除く2)	1761	1842	1980	2095	2331	2463	2929

(出所) 行政改革に関する懇談会(第4回)配付資料「内閣官房 平成24年7月4日」を基に作成。

③内閣府の拡大

内閣府設置法は、第3条第1項で「内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」とし、第2項で内閣総理大臣が政府全体の見地から管理

<sup>28</sup> 表2-2は、瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化―内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための 国家行政組織法等の一部を改正する法律案―」『立法と調査 No.364』、参議院事務局企画調整室、2015年、7頁の、瀬戸山氏が行政改革推進本部事務局資料より作成した表をもとに作成。図2-2は、それをグラフ化したもの。※定員は、各年度末定員、併任者は各年4月1日時点。平成14年度（2002年度）～平成16年度（2004年度）は当該年度の3月1日時点。平成18年度（2006年度）以前の常駐併任者数は集計困難とのこと。



することがふさわしい行政事務の円滑な遂行等を掲げ、第3項で「内閣府は、第一項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする」としている。

内閣府の組織について、同法第18条は「重要政策に関する会議」として、第1項で「経済財政諮問会議」と「総合科学技術・イノベーション会議」を置くことを定め、第2項で「前項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる」ものを掲げている。同法第37条の「審議会等」でも第1項で「宇宙政策委員会」を置き、第2項で「前項に定めるもののほか、(略) 法律又は政令の定めるところにより」、第3項で「第1項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより内閣府に置かれる審議会等」を掲げ、同様に同法第40条の「特別の機関」でも、第1項で「北方対策本部及び金融危機対応会議」を置き、第2項で「法律の定めるところにより」、第3項で「第1項に定めるもののほか、別に法律の定めるところにより」と規定している。

図2-3-1に平成27年(2015年)8月15日に確認したもの、図2-3-2に平成13年(2001年)1月6日(内閣府新設時)の内閣府組織図を掲げる。両者を比べれば内閣府の拡大の様子が見て取れるが、第2次安倍内閣発足後に増えた組織は8つにとどまる。内閣官房の組織が大臣決定等でも作られるのと比べ、内閣府の組織の方は、基本的に法律によることも影響していると考えられる。

そういう点から、ここで注目されるのは、図2-3-1に黒丸(●)で示した議員立法に基づく組織の多さである。省庁の垣根を超えた問題解決の発想は、省庁の垣根にとられない議員立法が適切な対応をもたらしやすい分野であろうという考えを肯定し得る実態がここに見えて来る。表2-3は内閣府の政策会議等で総数は83を数える。第2次安倍内閣になってからは17が誕生した。この黒丸も、議員立法に基づくものを示す。

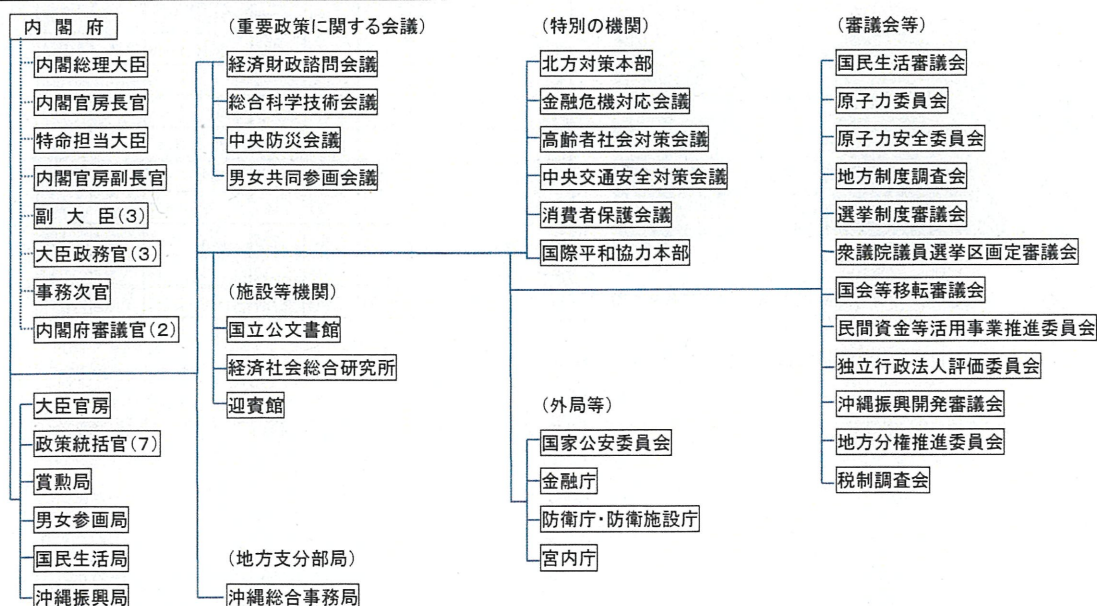
図2-4は、内閣府の外局等を除いた定員の推移である。地方支分部局の沖縄総合事務局の右肩下がりの減少が一般事務部局の定員の推移の傾向と見ならば、それ以外

図2-3-1 内閣府組織図(平成27年8月15日現在) (内閣府ホームページ(<http://www.cao.go.jp/about/doc/soshikizu.pdf>)を基に作成。)



※1 各省の副大臣を兼務している者を含む。 ※2 各省の大臣政務官を兼務している者を含む。 網かけて、設置年が記載されているものは、第2次安倍内閣において新設されたもの。●は議員立法によるもの。★は内閣機能強化法案関係。

図2-3-2 内閣府組織図(平成13年1月6日新設時)



(内閣府ホームページ、内閣府設置法案(第145回国会閣法第97号)等を基に作成。)

表 2-3 政策会議等(審議会・懇談会等を含む)(内閣府ホームページ(http://www.cao.go.jp/council.html)より) (平成27年8月)								
1	日本学術会議	S24.1.22	29	犯罪被害者等施策推進会議●★	H17.4.28	57	民間資金等活用事業推進会議	H23.9.30
2	地方制度調査会	S27.8.18	30	食育推進会議●★	H17.10.19	58	景気対応検討チーム	H23.11.25
3	原子力委員会●	S31.1.1	31	官民競争入札等監理委員会★	H18.7.7	59	再就職等監視委員会	H24.3.28
4	中央交通安全対策会議★	S46.3.30	32	自殺総合対策会議●★	H18.11.7	60	デフレ脱却等経済状況検討会議	H24.4.13
5	沖縄振興開発金融公庫運営協議会	S47.6.16	33	みどりの学術賞選考委員会	H19.1.5	61	障害者政策委員会●	H24.7.23
6	衆議院議員選挙区画定審議会	H6.4.11	34	公益認定等委員会	H19.4.2	62	宇宙政策委員会●	H24.7.31
7	男女共同参画推進本部	H6.8.12	35	仕事と生活の調和推進官民トップ会議	H19.7.17	63	宇宙開発利用の推進に関する関係府省等連絡調整会議●	H24.8.2
8	政府調達苦情検討委員会	H7.12.26	36	統計委員会★	H19.10.5	64	地域自殺対策緊急強化基金検証・評価チーム●	H24.8.7
9	高齢社会対策会議●	H8.1.30	37	ジョブ・カード推進協議会	H20.3.25	65	宜野湾市の振興に関する協議会	H24.8.10
10	男女共同参画推進連携会議	H8.9.3	38	青少年インターネット環境の整備等に関する検討会●	H20.9.12	66	死因究明等推進会議●	H24.10.26
11	沖縄政策協議会	H8.9.17	39	遺棄化学兵器処理事業に関する有識者会議	H20.9.17	67	規制改革会議	H25.1.23
12	国会等移転審議会●	H8.12.19	40	安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議	H21.3.24	68	地方分権改革推進本部	H25.3.8
13	薬物乱用対策推進会議★	H9.1.21	41	日系定住外国人施策推進会議	H21.3.27	69	地方分権改革有識者会議	H25.4.12
14	民間資金等活用事業推進委員会●	H11.10.8	42	消費者委員会●★	H21.9.1	70	共助社会づくり懇談会●	H25.4.25
15	バリアフリー・ユニバーサルデザインに関する関係関係会議	H12.3.21	43	障がい者制度改革推進本部	H21.12.15	71	子ども・子育て会議	H25.4.26
16	税制調査会	H12.6.7	44	迎賓館の改修に関する懇談会	H22.1.1	72	司令塔連携・調整会議	H25.5.22
17	国際防災連絡会議	H13.1.6	45	児童ポルノ排除対策ワーキングチーム●	H22.2.4	73	日本経済懇談会	H25.5.22
18	経済財政諮問会議	H13.1.8	46	子ども・若者育成支援推進本部	H22.4.2	74	科学技術イノベーション予算戦略会議	H25.6.20
19	月例経済報告等に関する関係関係会議	H13.1.19	47	仕事と生活の調和推進官民トップ会議	H22.4.15	75	地域経済に関する有識者懇談会	H25.7.11
20	男女共同参画会議	H13.1.23	48	セーフティ・ネットワーク実現チーム	H22.5.11	76	経済の好循環実現に向けた政労使会議	H25.9.20
21	中央防災会議	H13.1.26	49	公文書管理委員会	H22.6.28	77	国家戦略特別区域諮問会議	H26.1.7
22	内閣府独立行政法人評価委員会	H13.3.15	50	実践キャリア・アップ戦略 専門タスクフォース、ワーキンググループ	H22.8.31	78	対日直接投資推進会議	H26.4.25
23	情報公開・個人情報保護審査会★	H13.4.2	51	児童ポルノ排除対策推進協議会●	H22.11.22	79	国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議	H26.5.16
24	原子力立地会議●	H13.9.7	52	京都迎賓館運営懇談会	H23.3.25	80	総合科学技術・イノベーション会議	H26.5.23
25	県都那覇市の振興に関する協議会	H13.11.16	53	国と地方の協議の場	H23.4.28	81	退職手当審査会	H26.6.17
26	沖縄振興審議会	H14.6.3	54	東日本大震災における災害応急対策に関する検討会	H23.8.12	82	競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会	H26.8.5
27	食品安全委員会★	H15.7.1	55	経済社会構造に関する有識者会議	H23.8.23	83	アルコール健康障害対策関係者会議●	H26.9.9
28	少子化社会対策会議●	H15.9.10	56	災害対策法制のあり方に関する研究会	H23.9.12			

●は議員立法によるもの。★は内閣機能強化法案関係。

●は議員立法によるもの。★は内閣機能強化法案関係。

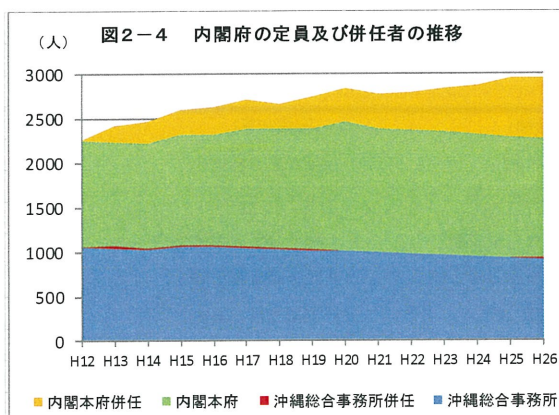


表2-4 内閣府の定員及び併任者の推移									
年度	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	
内閣本府	1,200	1,171	1,178	1,245	1,256	1,323	1,339	1,359	
内閣本府併任		182	238	278	302	328	283	350	
沖縄総合事務局	1,045	1,039	1,021	1,054	1,046	1,039	1,024	1,009	
沖縄総合事務局併任		20	19	15	15	14	12	11	
内閣府計(含む併任)	2,245	2,412	2,456	2,592	2,619	2,704	2,658	2,729	
年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26		
内閣本府	1,447	1,379	1,391	1,389	1,362	1,359	1,343		
内閣本府併任	377	397	420	475	564	647	689		
沖縄総合事務局	996	981	965	948	931	914	900		
沖縄総合事務局併任	11	11	10	10	10	13	13		
内閣府計(含む併任)	2,831	2,768	2,786	2,822	2,867	2,933	2,945		

のところの増加は、内閣官房ほどではないが、特徴的である<sup>29</sup>。

内閣官房が内閣総理大臣の直接の手足とされ、内閣府は、直接に内閣の事務を助け

<sup>29</sup> 表2-4は、瀬戸山、前掲論文9頁の瀬戸山が行政改革推進本部事務局資料より作成した表をもとに作成。図2-4は、それをグラフ化したもの。※定員は、各年度末人数平成26年度(2014年度)は5月30日時点。)※併任者は、平成13年度(2001年度)本府1月1日現在、平成25年度(2013年度)本府1月31日時点、その他各年度は4月1日時点の人数、非常勤者を含む。



ることもするが、内閣官房を助ける「知恵の場」としての印象が強く、それにプラスして内閣総理大臣が担当することがふさわしい事務を所掌するという整理が、今までにはできた。しかし、前述の内閣人事局の内閣官房への設置等で、両者の性格の区別がよりしにくくなって来た上に、内閣官房に、より一層の定員の増加をもたらしている。加えて図2-1を見れば、内閣官房の「政治主導」に対する柔軟性、すなわち必要に応じて次々と組織を作っていくことができるという点が強く印象づけられる。時代が求める、官庁の垣根を超えた新しい問題の解決に、指導性を発揮しようとする内閣総理大臣が意欲的に取り組もうとした場合、現状の制度においては、このような姿となるのが、ある意味自然であると言えよう。

#### ④拡大と対応の認識

図2-1や図2-3-1の網掛け、表2-1や表2-3の会議等の設置順の表示により、第2次安倍内閣発足以後、特に内閣官房が拡大している様子が強調された形となっている。しかし、内閣官房、内閣府の拡大とその対応は、それ以前の、少なくとも冒頭取り上げた野田内閣の平成24年（2012年）12月7日の閣議決定時点で、速やかに措置すべきものとして認識されていた。平成27年（2015年）の内閣機能強化法案の審査でも、有村大臣は、「民主党政権時の取り組みと基本的な課題認識や理念や方向性は共有しているもの、それを受けて、今回の法律改正に臨ませていただいているというふうに理解をいたしております。」としている<sup>30</sup>。平成26年（2014年）2月の衆議院予算委員会の時点で、菅官房長官も「実際、日々業務を行っておりまして、府省庁横断の仕事が余りにも多くなり過ぎてきているんじゃないかなというふうに思います。そういう中で、どうしても内閣官房にその調整の役割というんですか、そうしたことがどんどんどんどんふえ続けてきている。とりあえずは内閣官房にこの仕事を一旦振ろうという府省庁も多くなってきているんじゃないかなというふうに思っています。そういう中で、ある程度役目の終わったというんですか、そうした

<sup>30</sup> 第189回国会衆議院内閣委員会会議録第15号（平成27年6月19日）6頁。

ものについては、やはり関係の府省庁、なかなかこれは受けてくれませんが、そういったところにおろしていったら、できるだけ、常に、まさに不断の見直しを行っていったら、仕事をしっかり行うことのできる体制というのをつくっていく重要性というのは、日々痛切に感じています。」としている<sup>31</sup>。表2-1によれば、この後に24の会議が内閣官房に設置される。こう見て来ると、第2次安倍内閣発足後の拡大に関係なく、拡大と対応の必要性の認識がなされていたことが分かる。「関係なく」とは、その後の拡大を是とし、拡大しすぎの見直しの必要性は一般論的に認識しつつも、具体的にはほとんどブレーキをかけていないことも意味する。

政府は、「平成27年1月23日に与党から提言のあった「内閣官房・内閣府のスリム化について」を踏まえ」、平成27年（2015年）1月27日、「内閣官房及び内閣府の業務の見直しについて」という閣議決定を行った<sup>32</sup>。この閣議決定には、内閣官房の郵政民営化推進室、社会保障改革対策室、原子力規制組織等改革推進室、法曹養成制度改革推進室を、法律又は閣議決定で定められたそれぞれに係る本部等の設置期限等をもって廃止すること、遺棄科学兵器処理に関する事務の内閣府への一元化、薬物乱用対策の内閣府から厚生労働省への事務移管等、法的な手当が必要でない対応も含まれる。法的な手当が必要でない対応は、先の民主党政権下の取組みもそうだが、例えば福田康夫内閣時には、内閣総理大臣又は内閣官房長官が構成員の12の会議等を廃止する等を行っている<sup>33</sup>。法的な手続を伴う見直しは、平成13年（2001年）の内閣府発足以降、今回が初めてであった。それが第189回国会の内閣機能強化法案の提出となるのである。

内閣機能強化法案に関連するところは表2-1、表2-3-1で★印を付けたが、

（ア）内閣官房において処理する9本部（うち地域活性化で5）の事務の内閣府への

<sup>31</sup> 第186回国会衆議院予算委員会会議録第8号（平成26年2月14日）12頁。岡田克也委員への答弁。

<sup>32</sup> 「与党からの提言」を踏まえは、同閣議決定にある言葉。

<sup>33</sup> 福田内閣時の見直しは、第169回国会参議院議員藤末健三君提出の質問に対する答弁書（第98号）（平成20年4月22日）より。

移管等、(イ) 内閣本府から各省庁等への5 審議会等及び特別の機関の所管事務の移管等、(ウ) 各省等への総合調整権限の付与を主な内容とする<sup>34</sup>。(ウ) については、各省等(国家公安委員会、金融庁及び消費者庁を含む)が、その任務に関連する特定の内閣の重要政策について、閣議決定で定める方針に基づき総合調整等を行い、内閣を助けることができるように規定を整備するものである。中央省庁等改革基本法(平成10 年法律第103 号)は第28 条で府省間の政策調整等として、「府省間における政策についての協議及び調整(内閣府が行う総合調整を除く。以下この条において「政策調整」という。)のための制度を整備するものとする。」としていた。そして、平成12 年(2000 年)5 月に「政策調整システムの運用指針」を閣議決定し、内閣官房・内閣府が調整省を指定し、調整省による府省間相互の政策調整を通じて総合調整を行う仕組みが規定された。ただ、調整省には調整事務のみを行わせるものであり、また、調整省と内閣総理大臣との関係等も不明確なことから活用されて来なかったとされる<sup>35</sup>。今回は、閣議決定のお墨付きと、資料提出・説明権等調整のための権限の付与等により、

<sup>34</sup> 内閣機能強化法案における事務の移管等の概要は、次のとおり。

①内閣官房において処理する事務の内閣府への移管等

中心市街地活性化本部、都市再生本部、知的財産戦略本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部、道州制特別区域推進本部、総合特別区域推進本部、宇宙開発戦略本部及び総合海洋政策本部に関する事務を内閣府において処理する。→内閣府本府に地方創生推進事務局、知的財産戦略推進事務局、宇宙開発戦略推進事務局を置く。

②内閣本府から各省庁等への所管事務の移管

審議会等として、官民競争入札等監理委員会、統計委員会及び情報公開・個人情報保護委員会。特別の機関として、食育推進会議及び自殺総合対策会議。

②-2 内閣府本府から国家公安委員会への所管事務の移管

犯罪被害者等基本計画の作成及び推進に関すること。

②-3 内閣府本府から消費者庁への所管事務の移管

食品の安全性の確保を図る上で必要な環境の総合的な整備に関する事項及び消費者基本法第2 条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念の実現並びに消費者が安心して安全で豊かな消費者生活を営むことができる社会の実現のための基本的な施策に関する事項。

②-4 内閣府本府から総務省への所管事務の移管

競争の導入による公共サービスの改革に関する法律第7 条第1 項に規定する公共サービス改革基本方針の策定並びに官民競争入札及び民間競争入札の実施の監理に関すること、統計及び統計制度に関する重要事項に係る関係行政機関の事務の連絡調整に関すること、および情報公開・個人情報保護審査会設置法第2 条に規定する調査審議に関することを所掌するものとするともに、情報公開・個人情報保護審査会、官民競争入札等監理委員会及び統計委員会を総務省の審議会等として置くものとする。

②-5 内閣府本府から厚生労働省への所管事務の移管

自殺対策の大綱の作成及び推進に関することを所掌するものとするともに、自殺総合対策会議を厚生労働省の特別の機関として置くものとする。

②-6 内閣府本府から農林水産省への所管事務の移管

食育推進基本計画の作成及び推進に関することを所掌するとともに、食育推進会議を農林水産省の特別の機関として置くこと。

<sup>35</sup> 行政改革推進会議のホームページ(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai15/siryou7-2.pdf>) 第15 回の資料より。(平成27 年(2015 年)8 月15 日確認。)

各省等による実効性のある調整を実現しようとするものである。

## （２）議員立法の役割

### ①政府の認識

内閣機能強化法案の提出に当たっては、自由民主党、公明党の与党の行政改革推進本部での議論が先導する形となった。有村大臣も「与党の中でかなり御調整をいただいたという印象が強いのも事実でございます。」と答弁している<sup>36</sup>。これは、民主党の泉委員の「今回、与党が中心となって議論されたことは、それはそれで評価をいたしますけれど、その議論の経過が見えてこない、そういうことについての問題意識と、その上で、今後は、やはり政府の中でしっかり検討の経過、経緯を残して、それを示すことができるようにしていただきたい」という指摘に対する答弁だが、「議員立法が多いということで、特に今、超党派の議員立法も多うございますけれども、それぞれの分野で内閣官房が担ってきた、あるいは内閣府が担ってきたものに、応援団としての議員の先生方の与野党の思い入れがある、特にそれをまとめてきた自公の中の先生方に調整をしていただくということもあったから、その印象が強かったのだと思います。」と続け、議員立法により追加されてきたものが多くあるという政府の認識が明確に示されることとなった。

### ②議員立法の実態

例として、表２－５に、内閣府の特別の機関について掲げてみた。平成２７年（２０１５年）８月現在、１７ある機関中１１が、「基本法類」によるものである<sup>37</sup>。このうち議員立法によるものは９であり、「基本法類」の１１の８２％、機関全体の１７の５３％を占める。平成２６年（２０１４年）の第１８６回国会（常会）での法律の成立

<sup>36</sup> 第１８９回国会衆議院内閣委員会会議録第１６号（平成２７年７月１日）、４頁。以下のやりとりも同頁から。

<sup>37</sup> 題名が「〇〇基本法」、「〇〇推進法」等のもの。第３章で詳しく述べる。１１には平成１１年法律第１１７号の「促進法」も含む。第３章に示すように、「促進法」は題名から直ちに「基本法類」とはしづらいが、当該「促進法」は、第３章での分析で、「基本法類」が１９と、「推進法」の平均１５．１７を上回るものであり、ここでは便宜「基本法類」として合わせて１１としている。

は、閣法が79本、衆参の議員立法が21本で、議員立法の割合は21%なので、これと比べると、割合の高さに目が止まる<sup>38</sup>。

表2-5 内閣府・特別の機関と設置根拠法			
	機関名	設置根拠法	議員立法
1	北方対策本部	内閣府設置法(平成11年法律第89号)	
2	子ども・子育て本部	少子化社会対策基本法(平成15年法律第133号)	151衆53
3	金融危機対応会議	内閣府設置法	
4	民間資金等活用事業推進会議	民間資金等活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成11年法律第117号)	145衆21
5	子ども・子育て本部若者育成支援推進本部	子ども・若者育成支援推進法(平成21年法律第71号)	
6	食育推進会議	食育基本法(平成17年法律第63号)	159衆49
7	少子化社会対策会議	少子化社会対策基本法	151衆53
8	高齢社会対策会議	高齢社会対策基本法(平成7年法律第129号)	132参6
9	中央交通安全対策会議	交通安全対策基本法(昭和45年法律第10号)	
10	犯罪被害者等施策推進会議	犯罪被害者等基本法(平成16年法律第161号)	161衆11
11	自殺総合対策会議	自殺対策基本法(平成18年法律第85号)	164参18
12	子ども貧困対策会議	子どもの貧困対策の推進に関する法律(平成25年法律第64号)	183衆24
13	消費者政策会議	消費者基本法(昭和43年法律第78号)	58衆21
14	国際平和協力本部	国際平和協力法(平成4年法律第79号)	
15	日本学術会議	日本学術会議法(昭和23年法律第121号)	
16	官民人材交流センター	国家公務員法(昭和27年法律第39号)	
17	原子力立地会議	原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法(平成12根法律第148号)	
※内閣府ホームページ等より作成。平成27年8月。議員立法欄の151衆53は、法律となった法律案の第151回国会衆法第53号の略。			

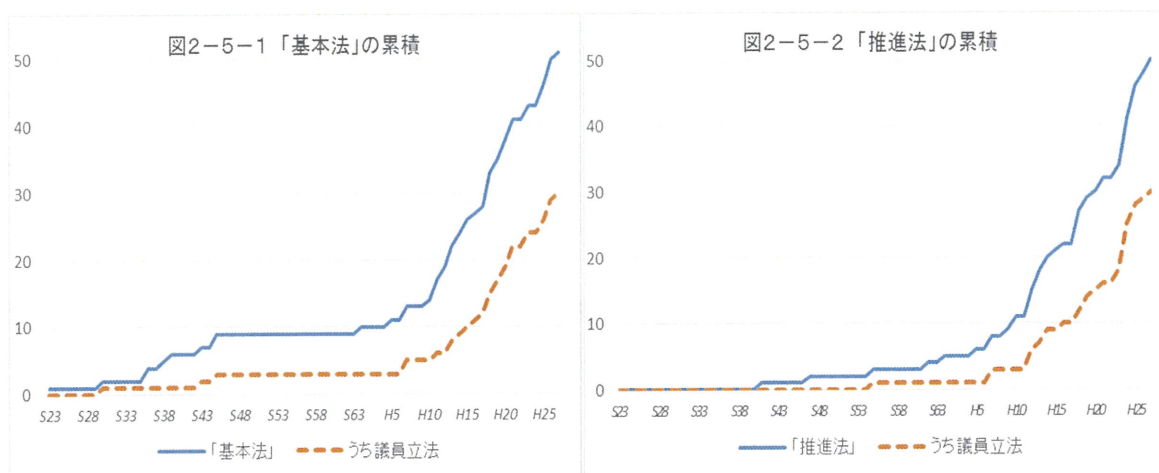
「基本法類」のうち「基本法」は、法務省設置法第3条が「基本法制の維持及び整備」として対象としている民法や刑法のことではなく、「〇〇基本法」と称するもので、「宇宙基本法」や「水循環基本法」等のことである。理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置を主な内容とし、国にそれらに基づき実施法の整備等を求める内容となっている。昭和23年(1948年)の「教育基本法」から平成27年(2015年)の「都市農業振興基本法」までで49本を数える。そのうち議員立法によるものが30本で約6割を占める。「推進法」には、「〇〇の推進に関する法律」等を含むが、昭和41年(1966年)の「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律」から平成27年の「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する

<sup>38</sup>『参議院審議概要』を基に収集した。参議院のホームページ(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>) (平成27年(2015年)8月15日確認)。第94回国会以前のものについては、衆議院・参議院『議会制度百年史・国会議案件名録』平成2年(1990年)による。



法律」までで49本となっている<sup>39</sup>。そのうち議員立法によるものが29本でこちらも約6割の高い割合となっている。法の構造が「基本法」に近いものもあるが、遠いものでも、施策の推進のための体制等について定めており、官庁の垣根を超える問題の場合、内閣府等にそれが委ねられる形になる。平成27年までの累計である図2-5-1、図2-5-2を見れば、特に平成10年（1998年）を超えてこれらの件数が増え、そこに占める議員立法も高い割合を示し続けていることがわかる。

平成13年（2001年）の内閣官房、内閣府の整備と同時に行われた中央省庁再編は、いわゆる大括りを内容の一つとしていた。厚生省と労働省を一緒にし、運輸省、建設省、国土庁と北海道開発庁を一緒にする等、大括りにより、縦割り行政の弊害是正も目指したものとする。にもかかわらず、現実問題として、ある程度の大括りを実施した中央省庁再編だけでは吸収しきれない問題が増加し続け、官庁の垣根を超えた対応の必要性は右肩上がりで存在している。内閣官房、内閣府の整備等が政治主導の意識を高めたのは事実であろうが、それらの問題への対応は、内閣総理大臣のリーダーシップによる動きに加え、議員立法によるものの役割も高まって来たと感じるのが、これらのデータからは素直なのではないかと考える。先に触れた第189回国会での内閣機能強化法案の審査でのやりとりも、こうした捉え方を後押しするものと言えよう。



<sup>39</sup> 「〇〇推進基本法」及び廃止されたもの、「停止に関する法律」は除く。

表2-6 「基本法」「推進法」(平成27年まで)

	「基本法」題名	公布年月日	法令 番号	閣法・議員 立法の別		「推進法」題名	公布年月日	法令 番号	閣法・議員 立法の別
0	教育基本法	S23.3.31	25	閣	1	交通安全施設等整備事業の推進に関する法律	S41.4.1	45	閣
1	原子力基本法	S30.12.19	186	衆●	2	公有地の拡大の推進に関する法律	S47.6.15	66	閣
0	農業基本法	S36.6.12	127	閣	3	自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律	S55.11.25	87	衆●
2	災害対策基本法	S36.11.15	223	閣	4	民間都市開発の推進に関する特別措置法	S62.6.2	62	閣
3	中小企業基本法	S38.7.20	154	閣	5	大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法	H元.6.28	61	閣
4	森林・林業基本法	S39.7.9	161	閣	6	身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	H5.5.26	54	閣
5	消費者基本法	S43.5.30	78	衆●	7	緑の基金による森林整備等の推進に関する法律	H7.5.8	88	参●
6	障害者基本法	S45.5.21	84	衆●	8	沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法	H7.5.26	102	衆●
7	交通安全対策基本法	S45.6.1	110	閣	9	財政構造改革の推進に関する特別措置法	H9.12.5	109	閣
8	土地基本法	H1.12.22	84	閣	10	特定公共電気通信システム開発関連技術に関する研究開発の推進に関する法律	H10.5.6	53	閣
9	環境基本法	H5.11.19	91	閣	11	地球温暖化対策の推進に関する法律	H10.10.9	107	閣
10	高齢社会対策基本法	H7.11.15	129	参●	12	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律	H12.5.8	57	閣
11	科学技術基本法	H7.11.15	130	衆●	13	国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律	H12.5.31	100	衆●
12	中央省庁等改革基本法	H10.6.12	103	閣	14	人権教育及び人権啓発の推進に関する法律	H12.12.6	147	衆●
13	ものづくり基盤技術振興基本法	H11.3.19	2	参●	15	マンションの管理の適正化の推進に関する法律	H12.12.8	149	衆●
14	男女共同参画社会基本法	H11.6.23	78	閣	16	ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法	H13.6.22	65	閣
15	食料・農業・農村基本法	H11.7.16	106	閣	17	司法制度改革推進法	H13.11.16	109	閣
16	循環型社会形成推進基本法	H12.6.2	110	閣	18	子どもの読書活動の推進に関する法律	H13.12.12	154	衆●
17	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	H12.12.6	144	閣	19	南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H14.7.26	92	衆●
18	特殊法人等改革基本法	H13.6.21	58	衆●	20	自然再生推進法	H14.12.11	148	衆●
19	水産基本法	H13.6.29	89	閣	21	次世代育成支援対策推進法	H15.7.16	120	閣
20	文化芸術振興基本法	H13.12.7	148	衆●	22	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H16.4.2	27	衆●
21	エネルギー政策基本法	H14.6.14	71	衆●	23	簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律	H18.6.2	47	閣
22	知的財産基本法	H14.12.4	122	閣	24	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	H18.6.15	77	閣
23	食品安全基本法	H15.5.23	48	閣	25	海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律	H18.6.23	97	衆●
24	少子化社会対策基本法	H15.7.30	133	衆●	26	有機農業の推進に関する法律	H18.12.15	102	参●
25	犯罪被害者等基本法	H16.12.8	161	衆●	27	道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律	H18.12.20	106	閣
26	食育基本法	H17.6.17	63	衆●	28	国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律	H19.5.23	56	参●
27	住生活基本法	H18.6.8	61	閣	29	エコツーリズム推進法	H19.6.27	105	衆●
28	自殺対策基本法	H18.6.21	85	参●	30	研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律	H20.6.11	63	参●
29	がん対策基本法	H18.6.23	98	衆●	31	子ども・若者育成支援推進法	H21.7.8	71	閣
30	観光立国推進基本法	H18.12.20	117	衆●	32	美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律	H21.7.15	82	衆●
31	教育基本法	H18.12.22	120	閣	33	津波対策の推進に関する法律	H23.6.24	77	衆●
32	海洋基本法	H19.4.27	33	衆●	34	歯科口腔保健の推進に関する法律	H23.8.10	95	参●
33	地理空間情報活用推進基本法	H19.5.30	63	衆●	0	死因究明等の推進に関する法律	H24.6.22	33	衆●
34	宇宙基本法	H20.5.28	43	衆●	35	東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律	H24.6.27	48	参●
35	生物多様性基本法	H20.6.6	53	衆●	36	国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律	H24.6.27	50	衆●
36	国家公務員制度改革基本法	H20.6.13	68	閣	37	消費者教育の推進に関する法律	H24.8.22	61	参●
37	公共サービス基本法	H21.5.20	40	衆●	38	社会保障制度改革推進法	H24.8.22	64	衆●
38	バイオマス活用推進基本法	H21.6.20	52	衆●	39	カネミ油症患者に関する施策の総合的な推進に関する法律	H24.9.5	82	衆●
39	肝炎対策基本法	H21.12.4	97	衆●	40	移植に用いる造血幹細胞の適切な提供の推進に関する法律	H24.9.12	90	参●
40	スポーツ基本法	H23.6.24	78	衆●	41	再生医療を国民が迅速かつ安全に受けられるようにするための施策の総合的な推進に関する法律	H25.5.10	13	衆●
41	東日本大震災復興基本法	H23.6.24	76	衆●	42	子どもへの貧困対策の推進に関する法律	H25.6.26	64	衆●
42	交通政策基本法	H25.12.4	92	閣	43	いじめ防止対策推進法	H25.6.28	71	衆●
43	強くなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法	H25.12.11	95	衆●	44	農地中間管理事業の推進に関する法律	H25.12.13	101	閣
44	アルコール健康障害対策基本法	H25.12.13	109	衆●	45	持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律	H25.12.13	112	閣
45	水循環基本法	H26.4.2	16	参●	46	雨水の利用の推進に関する法律	H26.4.2	17	参●
46	小規模企業振興基本法	H26.6.27	94	閣	47	健康・医療戦略推進法	H26.5.30	48	閣
47	アレルギー疾患対策基本法	H26.11.27	98	衆●	48	女性の職業生活における活躍の推進に関する法律	H27.9.4	64	閣
48	サイバーセキュリティ基本法	H26.11.12	104	衆●	49	労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律	H27.9.16	69	衆●
49	都市農業振興基本法	H27.4.22	14	参●					

### ③議員立法の評価

与党の議員立法への関わりについては、平成21年（2009年）9月18日に、民主党政権当時の小沢一郎幹事長名で出された「政府・与党一元化による政策の決定について」で、「選挙・国会等、議員の政治活動に係る、優れて政治的な問題」は、「党の責任で議員提案として行う」が、それ以外の「一般行政に関する議論と決定は、政府で行う。従って、それに係る法律案の提出は内閣の責任で政府提案として行う。」とされた。その後、平成22年（2010年）4月に、議員立法調整チームが民主党内に設けられる等、与党議員による議員立法の道が再び開かれることとなる<sup>40</sup>。これらにより与党民主党の関わる議員立法の一時的な抑制が生じたが、国会関係のものに限らず、委員長提案かそれに近い概ねの会派の合意を得る等のためのものは、与党民主党議員が関与して存在しており、第173回国会の平成21年11月に、衆議院厚生労働委員長提案の「肝炎対策基本法案」（衆第7号）が全会一致で成立する等している。委員長提案は、委員会での与野党合意が前提で、審査時間が短い等、国会運営上の利点もあり、当初から例外扱いされた感もあるが、委員会での与野党合意が形成されるのは、その内容を要因とし、すなわち政府の既存の官庁の垣根を超えたようなものであるからだという見方もできよう。

自公政権になると、更に与党が議員立法に一定の役割を担わせる動きが見られる。政権奪回のための公約で重要な位置を占めていたと思われる政策実現のための「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号）を議員立法で成立させたのである。強いリーダーシップを標榜する安倍総理大臣の下でこうしたことが行われたのは、官庁の垣根を超える問題の解決への対応には、指導性を発揮する総理以外の主体によってもなされるものがある

<sup>40</sup> 国会関係や委員長提案等以外のものは、議員立法調整チーム発足当初は手続が非常に複雑だったこと等もあり、なかなか動きが表面化しなかった。議員個人の問題意識を反映させたようなものとしては、第177回国会衆第23号として、平成23年（2011年）8月8日に「児童売春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」が辻恵君外2名から提出されるのを待つことになる。第1章4.の（2）⑥参照。

との認識が与党内でも一般化しつつある現れではないかと思われる。

今回の内閣機能強化法案の審査によって、そうした「議員立法が多い」という認識は明確となり、前述のように国会の会議録に記録されることとなった。法案審査に関わった内閣、多くの議員や政府の職員、国会のスタッフ等には、内閣官房、内閣府の拡大という内閣をあげて取り組まなければならない統治機構上の問題について、議員立法が大きく関係しており、その役割がある程度是とされるという認識は、共通に持たれるようになったと考える。

### （３）内閣官房、内閣府の拡大への対応スキーム

内閣官房、内閣府が拡大しすぎると弊害も生じるということで、次のような対策のスキームが示されることとなった。

（ア）拡大への根本的な対策と言える省庁再々編への考えは、政府からは出されていない。

衆議院内閣委員会の平成２７年（２０１５年）７月３日に出された内閣機能強化法案に対する「附帯決議」には、「一 国際化及び情報化の進展、人口構造の急速な変化等に直面する中で、国民本位で、時代に即した合理的かつ効率的な行政を実現するため、中央省庁等改革基本法等の施行により実施された省庁再編の評価を踏まえ、今後の省庁編成や国、地方の役割分担の再検討など業務の不断の見直し等の行政改革に積極的に取り組むこと。」と第一番に「今後の省庁編成」について触れているが、それこそ内閣を挙げての取組みとなるこの件についての安倍内閣からの積極的な意思表示はその後、なされていない。

### （イ）立法の制限

平成２６年（２０１４年）２月１４日、第１８６回国会衆議院予算委員会で、民主党の岡田克也委員は、平成２４年（２０１２年）１２月の内閣官房、内閣府の見直しを紹介した上で、「最初に、内閣官房や内閣府にそういった事務を追加するときに、あらかじめサンセット化とか一定期間経過後の見直しを基本にするという

ことを法律の中にもちゃんと書いておくということも非常に重要なことじゃないか」としている<sup>41</sup>。

アルコール健康障害対策基本法（平成25年法律第109号）は、法律の施行当初は、内閣府においてアルコール健康障害対策推進基本計画の策定及び推進に関する事務を所掌し、アルコール健康障害対策推進基本計画の策定後3年以内に当該事務を厚生労働省に移管する内容となっている。これは議員立法によるものだが、前述のような配慮がなされているものと言えよう。

平成27年（2015年）1月27日の閣議決定の「3. 制度面での措置」の「（3）将来への業務追加への対応」で「今後、内閣官房及び内閣府への業務の追加は、その必要性を十分勘案した上で判断するとともに、新たな業務を法律によって追加する場合には、原則として内閣官房又は内閣府において当該業務を行う期限を設けることとする。」と、前述のアルコール健康障害対策基本法の「3年以内に移管」と同趣旨のものが掲げられている。

更に前掲の衆議院内閣委員会の附帯決議の「五」にも同内容なものが掲げられている。閣議決定だけでなく、附帯決議という院の委員会決議があるので、閣法だけでなく、議員立法の提出過程でも、配慮が与野党共に求められることになるだろう。

平成27年（2015年）7月、河野太郎自民党行政改革推進本部長は、ブログで、「今国会でも、新たな本部を内閣府に新設するという議員立法が目白押しです。このままではせっかくスリム化した内閣官房と内閣府に、新たに様々な事務が来てしまうので、自民党の場合は行革本部が法案をチェックさせていただき、内閣官房や内閣府に本部をつくるという法案はダメよ、とお断りしています。」と言及している<sup>42</sup>。どこまで厳しくこのチェックが行われたかは不明だが、無制限の内閣官房や内閣府への本部の設置は困難な状況となって来ていると思われる。

<sup>41</sup> 第186回国会衆議院予算委員会会議録第8号（平成26年2月14日）、13頁。

<sup>42</sup> 衆議院議員河野太郎公式ブログ『ごまめの歯ざしり』『あちこちで嫌われております』2015年7月8日（<http://www.taro.org/2015/07/post-1616.php>）。（2015（平成27）年8月15日確認。）

(ウ)第2次安倍内閣以降の拡大は、3年後の見直しで対応。

前掲の閣議決定の「4. その他」で、「内閣官房及び内閣府の業務は経済社会情勢の変化に応じ随時点検すべきものであり、3年後と目途として、次回の全面的な見直しを行うこととする。」とされている。これについても前掲の附帯決議の「六」に同内容のものが掲げられている。

3年後の見直しを、政府が閣議決定を基に、きちんと行えるだろうかということはある。今回の見直しでも、官庁側からの抵抗等も言われている。そのために、党主導でやらざるを得なかったという見方もある。附帯決議という院の委員会決議にもあることで、政府がしっかりと、また党主導でも、きちんと見直しをしていくということが、求められている<sup>43</sup>。

#### (4) 内閣官房、内閣府の拡大等から見えるもの

ここまでに明らかにすることを目指した第一の、内閣官房、内閣府の拡大と、第二の、その評価及び第2次安倍内閣以降の安倍内閣の動きは、特に図2-4、表2-4までの各図表と、内閣機能強化法案の審査における大臣答弁等により示すことができたと考える。それは、内閣官房、内閣府の拡大が、内閣総理大臣のリーダーシップの発揮による問題解決の取組みとして、ある意味是とされ、安倍総理大臣による積極的な取組みも見てとれるが、拡大のし過ぎで対策を求められるレベルとなっているということである。その背景には、内閣官房、内閣府の機能を考えれば、官庁の垣根を超えた問題への対応の必要性の右肩上がりの増加があると言える。

第三の議員立法の関与と評価については、表2-1や図2-3-1、表2-3の黒丸、図2-5-1、表2-5以降の各図表と答弁等により描き出されたと考える。特に中央省庁再編前後から増加する基本法等の議員立法による動きは、その占める割合

<sup>43</sup> この2.の部分で個別の論文としたものが、宮崎一徳「内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第4号』法政大学大学院公共政策研究科、2016年3月である。ただ、「促進法」の扱いは、その後に本論第3章の研究の中で、「基本法」、「推進法」と何の分析もなく並べるのはいかかということが判明したので、本論ではその旨や分析を示し、また平成29年(2017年)8月の状況を加える等している。

により、既存の官庁を抱える内閣総理大臣のリーダーシップ以外のアプローチによる問題解決の必要性を示していると考ええる。省庁再々編等がない限り、官庁の垣根を超える役割を当分担い続けざるを得ないものとして、是とされるべきものであろう。

拡大し過ぎの対策としては、(3)で示したが、立法を必要としないものについては、少なくとも3年後の見直しまで、内閣総理大臣はフリーハンドで施策を内閣官房、内閣府の拡大によって実現することもできると言える。また、前述の河野議員の「内閣官房や内閣府に本部をつくるという法案はダメ」という自民党内での扱いがどこまで厳しいかは不明だが、立法においては、少なくとも内閣官房又は内閣府において当該業務を行う期限を設けることが求められるようになったものの、「新たな本部を内閣府に新設するという議員立法が目白押し」という記述が示すように、この分野における議員立法の需要拡大の原因が何ら解消されていない中では、この制限により、立法の数が大きく減少するとは考え難い。従って、期限を切ったの各省庁への業務の移管が行われるにしても、当分の間、内閣官房、内閣府の拡大は、継続するものと考ええる。

実際、2年後、平成29年(2017年)8月15日の状況をそれぞれのHPで見ると、内閣官房では、7室減13室増の計8室増。内閣府では、特別の機関が2減3増、審議会等が5減2増で、計2減。相変わらずの内閣官房の拡大ぶりが目に付く。内閣府の新設は3つで、いずれも第190回国会の議員立法による<sup>44</sup>。

議員立法について、対策を求められるレベルとなった内閣官房、内閣府の拡大の問題を分析することにより、このように、現状において果たしているその役割を明らかにすることができたと考ええる。

<sup>44</sup> 内閣官房でその後設けられたのは、国際感染症対策調整室、一億総活躍推進室、農林水産業輸出強化等推進室、観光戦略実行推進室、働き方改革実現推進室、「明治150年」関連施策推進室、番号制度推進室、統計改革推進室、歴史的資源を活用した観光まちづくり連携推進室、特定複合観光施設区域整備推進室、地理空間情報活用推進室、人生100年時代構想推進室、そして内閣情報官のところの国際テロ情報集約室の13である。この間、知的財産戦略推進事務局、総合海洋政策本部事務局、宇宙開発戦略本部事務局、東日本大震災対応総括室、原子力規制組織等改革推進室、すべての女性が輝く社会づくり推進室、エボラ出血熱対策室がなくなっている。

内閣府の新設は、内閣官房から内閣府に移ったものが2あり、特別の機関である成年後見制度利用促進会議、審議会等の成年後見制度利用促進委員会、休眠預金等活用審議会の3である。前2者は、平成28年(2016年)の第190回国会衆第20号「成年後見制度の利用の促進に関する法律案」、後者は第4章で扱う衆第43号の「民間公益活動を促進するための休眠預金等にかかる資金の活用に関する法律案」が成立したものによる。

### 3. 国会の制度と政策の決定

第1章で法律案の提出までの過程を扱ったが、ここでは、国会に提出されてからの審査の過程に注目する。実は、2で述べた内閣官房、内閣府の拡大に関係して、省庁の垣根を超えた課題の解決に、各省庁が取組みにくい仕組みがそこには存在するのである。

日本の国会での法律案審査を特徴づけているのは、次のことである。

(ア) 議院内閣制を採り、かつ内閣が法案提出権を有すること。

(イ) 国会が2院制を採り、かつ会期制を採っていること<sup>45</sup>。

いずれも周知のことと思われるが、この組み合わせが、より一層、省庁の垣根を超えた問題への取組みを困難にしているのである。

まず、(ア)に関し、国会の関連する制度について見てみたい。

(1) 閣法の審査には、法案を所管する大臣が出席しなければならない。

議院内閣制が採られ、内閣が法案提出権を有すると、法案審査は、大臣のもとで行われることになる。その仕組みは次の通りである。

憲法第63条は、後段で、内閣総理大臣その他の国务大臣は、「答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」と「議院に出席」する場合を規定している。そして平成25年版参議院先例録の346は、「国务大臣の議院の会議への出席に関する例」として「国务大臣は、その所管に属する案件が議題となるとき、又は答弁のため出席を求められたときは、議院の会議に出席する。」としている。先例は、議事関係法規に規定のない事項、その解釈に関する事項その他議院の運営に関する事

---

<sup>45</sup> 憲法第42条は、「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。」とし、憲法第59条で、法律の成立に両議院の可決を必要としている。

憲法第52条で「国会の常会」、同第53条で「国会の臨時会」の文言を掲げ、国会法第1条で「常会」、「臨時会及び特別会」を、同第10条で「常会の会期は、150日間とする。」等を規定している。



項についての前例であり、議院の運営につき議事関係法規とともによりどころとなっているものとされる<sup>46</sup>。

参議院規則第42条の2は、「委員会が審査又は調査を行うときは、政府に対する委員会の質疑は、国务大臣又は内閣官房副長官、副大臣若しくは大臣政務官に対して行う。」とし、参議院委員会先例録の52は、「法律案を審査するには、まず、発議者、衆議院の委員長（その代理人を含む。）又は発議者、所管の国务大臣等から当該法律案の趣旨説明を聴き、必要に応じて補足説明を聴いて、質疑を行い、討論の後、表決に付するのを例とする。」としている。

憲法、国会法、議院規則等の明文の規定による「公式」な制度のみならず、先例や、一般国民に対し内容が示されていない議院運営委員会理事会決定等、「非公式」な制度により、実質的に、国会における閣法の審査には、法案を所管する大臣が出席しなければならないことになっている。更に、次のようなことがある。

（ア）予算は、全部の省庁に関係するため、予算案の審査の最中は、予算委員会に財務大臣のみならず各省庁の大臣が出席することが多く、法案審査は殆ど進まない。

常会150日間で、60日近くが予算審査に費やされる。

（イ）衆参で大臣を曜日により振り分ける委員会や本会議の定例日の制度。

両院で閣法を並行して審査し、大臣の出席を確保するために、定例日が必要となる<sup>47</sup>。

参議院先例録の220は「会議の定例日は、月曜日、水曜日、金曜日とする。」（この「会議」とは本会議のこと。）とし、参議院委員会先例録の40は「委員会の定例日に関する例」として、「会期の始めに理事会において委員会の定例日を定めるのを例と

<sup>46</sup> 参議院ホームページ、「参議院のあらまし」の「国会キーワード」の「議院規則と先例」  
(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/keyword/giinkisoku.html>)

従来から、衆議院では「衆議院先例集」及び「衆議院委員会先例集」を、参議院では「参議院先例録」及び「参議院委員会先例録」を発行している。ほぼ同様な内容のものが多いため、論者が参議院事務局に勤務するので特段のことがなければ、「参議院先例録」及び「参議院委員会先例録」から引用する。議院規則についても、参議院規則を使う。

<sup>47</sup> 定例日の理由としては、一度に全ての委員会を開催するには、委員会のための部屋が国会に足りないということも言われている。

する」等としている。

この他、委員会での趣旨説明聴取と質疑は別の日にする等の、更に非公式な制度等もある。これらと相俟っての法案の審査の実態を、いくつかのデータで見てみる。

表 2-7 国会における法案審査の日程 <Type A>(Long version)

○消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻止する行為の是正等に関する特別措置法案  
(第 183 回国会閣法第 36 号)

日	月	火	水	木	金	土
5/26	平成25年 5/27	5/28	5/29	5/30	5/31	6/1
	参本会議で趣旨説明聴取・質疑	参経産委・大臣より趣旨説明聴取・質疑		参経産委・参考人から意見聴取、質疑・対政府質疑	参経産委・財金委・消費者特委との連合審査	
6/2	6/3	6/4	6/5	6/6	6/7	6/8
		参経産委・質疑・討論・採決	参本会議で可決			

※なお、衆議院における審査は、(表 2-11 に示すとおり) 予算審査が 5/15 までかかり、大臣確保ができなかったこともあり、上記のように日にちを詰めて審議することはできなかった。その実態は次のとおり。

4/12 衆議院本会議 (以下「衆本」という) で趣旨説明質疑。4/19 衆議院経済産業委員会 (以下「衆経産委」という) で趣旨説明聴取、対政府質疑 (以下「質疑」という)。4/24 衆経産委で質疑、参考人質疑。4/26 衆経産委で参考人質疑。5/10 衆経産委で質疑。5/16 衆経産委、内閣委、財務金融委、消費者問題に関する特別委連合審査会で質疑。5/17 衆経産委で質疑、修正案趣旨説明、討論、採決 (修正)。同日、衆本で討論、採決 (修正)、参議院に送付。

(衆議院での審査は、国立国会図書館『日本法令索引』<<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp>>より。)

表 2-8 国会における法案審査の日程 <Type B>(Short version)

○外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部を改正する法律案 (第 186 国会閣法第 34 号)

日	月	火	水	木	金	土
4/13	4/14	4/15	4/16	4/17	4/18	4/19
	<参法務委に付託>	参法務委・趣旨説明聴取		参法務委・質疑・採決	参本会議で可決	

衆参で審査が並行して行われる場合、所管の大臣が両院で審査日が重ならないように、それぞれの定例日に審査を行う。参議院の場合、本会議は月、水、金。常任委員会、火、木が基本。(衆議院の同じ所管の常任委員会の定例日が月、水、金だとして、本会議に当該大臣が呼ばれない (所管する法律案がかからない) 場合、大臣は最大で連日、衆・参・衆・参・衆の委員会審査に出席することができる。)

趣旨説明と質疑を別の日とすると、Short version で<Type B>となる。衆参で順調にいけば 2 週間で 1 法案の成立となる。<Type A>だと 3、4 週間かかる。対政府質疑だけで採決される場合、対政府質疑に、有識者を参考人として呼んで質疑を行う場合は、時々ある<sup>48</sup>。

<sup>48</sup> 「委員会は、審査又は調査のため、参考人の意見を聴くことができる。」(参議院規則第 186 条第 1 項) 衆議院規則第 85 条の 2 に同種規定。

参考人質疑を行った直後に採決を行うのは、参考人の意見を聞いて論点を整理し、再度政府の見解を聞くのが筋だからおかしいとの主張がされ、実施されにくい。

表 2－7 の〈Type A〉(Long version)は、これに更に他委員会との連合審査が加わっている<sup>49</sup>。そもそも本会議で趣旨説明を聴取している重要広範議案であり、一国会に数えるほどしかないものではある<sup>50</sup>。

〈Type B〉(Short version)の表 2－8 の法案の実際の審査は、次のとおりである。審査は Short version ではあるが、実は参議院に法案が来てから、委員会審査が始まるまでには、時間がかかっている。いわゆる「つるし」が付けられているのである。

表 2－9 第 186 回国会閣法第 34 号の審査経緯

日	月	火	水	木	金	土
3/30	平成26年3/31	4/1	4/2	4/3	4/4	4/5
		衆法務委・趣旨説明聴取	衆法務委・質疑・採決		衆本会議可決、参へ送付	
4/6	4/7	4/8	4/9	4/10	4/11	4/12
		＜参議院で本会議趣旨説明要求(いわゆる「つるし」)・国会法第56条の2＞				
4/13	4/14	4/15	4/16	4/17	4/18	4/19
	参法務委に付託	参法務委・趣旨説明聴取		参法務委・質疑・採決	参本会議可決	

(衆議院での審査は、国立国会図書館『日本法令索引』のホームページで検索。)

この年の4月8日、10日において、参議院法務委員会では、別の法案(「少年法の一部を改正する法律案」(閣法第14号)(衆議院送付))の質疑、採決を行っていたこともあり、この第186国会閣法第34号については、国会法第56条の2の規定の「各議院に発議又は提出された議案につき、議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は、議院の会議において、その議案の趣旨の説明を聴取することができる。」に基づく本会議趣旨説明要求が付いていて、それが直ちに与野党合意で取り下げられることがなく、法案は議長のもとに留まり、委員会にはしばらく付託されなかった。与野党ともに、この法案について、真剣に委員会付託前に本会議で趣旨説明を聴取する気

<sup>49</sup>「委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、他の委員会又は調査会と協議して連合審査会を開くことができる。」(参議院規則第36条)衆議院規則第60条に同種の規定。

<sup>50</sup>「重要広範議案」とは、国会会期の当初に、与野党協議により、特に衆議院の議院運営委員会理事会において決められるもの。いわゆる「国会審議活性化法」(「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年法律第116号))により党首討論が導入されたことにより、内閣総理大臣の本会議、委員会への出席を限定する方向で取り入れられた制度とされる。一常会4件程度で、本会議、委員会での内閣総理大臣の答弁が予定される。

はなかったと思われるが、こうしたこととなった。これは、野党が意図的にこの法案の審査入りを遅らせたというのではなく、参議院での法案審査の進捗状況の事情、すなわち「前に法案が詰まっていた」ことが原因と言えよう。Short version で〈Type B〉であっても、こうした事情があれば、必ずしも2週間で1法案の成立とならない。

実際に当該法案の本会議趣旨説明を求める気がなくても、提出された、あるいは他院から送られて来た法案のほぼ全てに本会議趣旨説明要求を付けて、法案審査の進度調整を図ろうという手が、野党により行われている。これは、国会の関係者には「つるし」と呼ばれている。最終的に与党は、議院運営委員会での採決により、多数でこの「つるし」を認めず、委員会に付託することができるが、野党は、与党がそのような手段に出る前のぎりぎりのところまで粘って、「つるしを降ろす」ことにより、少しずつでも法案審査に係る日数を稼ぎ、最終的に対立法案の廃案を目指すこと等も行われている。

## （2）会期について

日本の国会の会期と法案の継続について考えるにあたり、欧米主要4カ国と比較してみたい。

国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課「欧米主要国の会期制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF- 第797号』国立国会図書館（2013年）より作成した。

この中で、会期が比較的短いフランスでも9か月。延長はできるものの日本の常会の150日は5か月。大幅延長と言っても3か月プラスがせいぜいである。

立法期いっぱい法案が継続する国が多い中、日本とイギリスは、継続審査の道は確保されているが、会期不継続の原則が採られている。それにしてもイギリスの会期は1年。会期末に法案の成否、継続の有無をめぐって与野党の駆け引きが行われる場合、日本の国会の常会を延長しても、イギリス議会の休暇期間を考慮しても、日本の方がより厳しいと言えるのではなかろうか。

表 2－10 会期等についての国際比較

国名	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	日本
議会期	2年。 上院任期6年で2年ごとに3分の1改選。下院任期2年。奇数年の1月3日正午から2年後の1月3日正午まで。(Congress)	最長5年。 下院の新議会の召集から解散まで。5年を超えない。 (Parliament)	最長4年。 下院の総選挙後の最初の集会日から次の選挙後の下院の最初の集会日までの選挙期。(Wahlperiode)	最長5年。 下院議員の任期を1立法期。(legislature)	(概念なし)
会期	1月から1年。現在は12月のクリスマス休暇直前に閉会。	5月から1年。	下院において会期なし。年間22から24週開会。上院は11月1日から翌年の10月31日までが職務年(本会議が13日程度開催される)。(Geschäftsjahr)	常会は毎年10月の最初の平日から翌年6月の最後の平日まで。本会議を開会できる日数は120日に制限。臨時会は議員要求の場合は最長12日間。当然会は、解散総選挙後2度目の木曜日から15日間、大統領の非常事態宣言時等にかかれる。	常会は1月召集当初会期150日。臨時国会、特別国会(衆の総選挙後の召集される国会)の規定あり。常会は1回、臨時国会、特別国会は2回延長できる。
議案継続	連邦議会設立当初は、会期不継続の原則。19世紀半ばに、同一議会期内において法案継続の原則が確立。	会期不継続の原則。私法案等は継続可であったが、2003年より政府提出の公法案で特に継続を要するものも1会期に限って継続可。	選挙期の終了時に下院の議案は廃案に。下院で可決され上院に送付された法案で審議中に選挙期末を迎えたものは、上院が同意の拒否、異議申立て又は両院協議会の招集要求を行う場合は廃案。これらを行わない場合には成立することになる。	下院では会期を超えて議案は継続。立法期終了で廃案。上院ではいつまでも継続。上院議員提出法案で審議未了のものは提出後3回目の常会が開始すると同時に廃案に。常会以外に提出された法案は次の常会の開始と同時に提出とみなされる。	会期不継続の原則。継続審査の議決を経た法案は、次会期まで継続する。(国会法第47条、第68条。)

### (3) 国会日程と委員会別成立政策数

主要国と比較しても短い会期の中で、また閣法審査に大臣が必要ということも合わせて、審議日程をどう確保するかが、日本の国会においては重要な意味を持つ。

法案審議日程の確保が厳しかった例として、第183回国会(常会)のものを示す。

第2次安倍内閣の成立が前年末で、予算編成が遅れ、平成24年度補正予算審査、平成25年度総予算の審査、暫定予算審査と、総予算が5月15日に成立するまでの間、各大臣は、予算審査に出席することで、所管の閣法がかかる委員会の審査に出席が困難で、成立した法案はわずかであることがわかる。与党はこの時点では未だ参議院では過半数を得ておらず、いわゆる「ねじれ国会」の状況であったということもあ

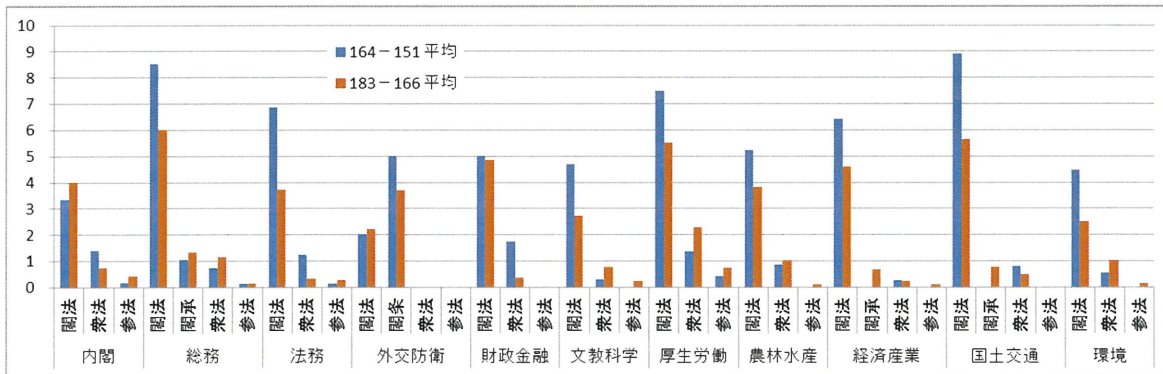
2013	関	衆	参	関	衆	参	関	衆	参	関	衆	参								
1/28	(召集日)			2/27				3/29	↑ 6 (暫定成立)			4/28	↑			5/28				
1/29				2/28	↑ (本予算提出)			3/30				4/29				5/29	3			
1/30				3/1				3/31				4/30				5/30				
1/31	↑ (補正予算提出)			3/2				4/1				5/1				5/31				
2/1				3/3				4/2				5/2				6/1				
2/2				3/4				4/3				5/3				6/2				
2/3				3/5				4/4				5/4				6/3				
2/4				3/6				4/5	1			5/5				6/4	2			
2/5				3/7				4/6				5/6				6/5	8			
2/6				3/8				4/7				5/7				6/6				
2/7				3/9				4/8				5/8				6/7	1			
2/8				3/10				4/9				5/9				6/8				
2/9	(H24補正予算)			3/11				4/10				5/10	2			1	6/9			
2/10				3/12				4/11				5/11				6/10				
2/11				3/13				4/12				5/12				6/11				
2/12				3/14				4/13				5/13				6/12	3			
2/13				3/15				4/14				5/14				6/13	4			
2/14				3/16				4/15				5/15	↓ (本予算成立)			6/14				
2/15				3/17	(H25予算)			4/16				5/16				6/15				
2/16				3/18				4/17				5/17	3			6/16				
2/17				3/19				4/18				5/18				6/17	9			
2/18				3/20				4/19	1			5/19				6/18				
2/19				3/21				4/20				5/20				6/19	5 2			
2/20				3/22				4/21				5/21				6/20				
2/21				3/23				4/22				5/22	1			6/21	2 1			
2/22				3/24				4/23				5/23				6/22				
2/23				3/25				4/24				5/24	8			6/23				
2/24				3/26				4/25				5/25				6/24	1			
2/25				3/27	(暫定予算提出)			4/26	2 2			5/26				6/25				
2/26	↓ 2 (補正成立)			3/28	↓ (暫定予算)			4/27	↓			5/27	1			6/26	(会期末) 2			

予算審査が３月末で終わっても、閣法の審査にあてられるのはゴールデンウィークも含んだ約９０日。表２－３の〈Type A〉で１法案を成立させるのに２５日程度かかる。

111



図 2－6 常会参議院委員会別成立政策（一括審査の法案は1政策とカウント。150日換算。）



内閣で、いわゆる「ねじれ国会」ではなく、その後の「ねじれ国会」の時期より、内閣委員会以外は、閣法の成立による政策の決定の数は多いが、それでも1委員会1常会において9政策まで届いていない。

省庁別の衆参の委員会の場で大臣の出席の下、限られた会期中、両院通過の必要性をクリアして、閣法を成立させるには、大臣を先頭に省庁一丸となつての時間との戦いに勝たなければならず、1常会、会期を延長すれば別だが、そうでなければ最大限頑張って8政策、最近では6政策までという実態がそこには見えて来る。国会運営の舵さばきが、法律成立による政策実現を左右する状況があるのである。

参議院においては一時期、委員会を省庁別ではなく、事項別に所管を決めたことがある。国土環境委員会、交通情報通信委員会等、かなりざん新な取り組みであったが、一時的なもので終わってしまった。省庁別の委員会の存在は、省庁の垣根を超えた課題への対応を、特定の省庁が主管省庁となつて調整し、法律案を提出することはあり得るが、限られた審査時間の中で、省庁の所管に直接に関係する法律案の成立を差し置いてまで行うことは困難な状況があるのである。

大臣、副大臣、大臣政務官や与党の担当部会の構成員等の政治家の政策選好に基づく省庁別の政策実現は、省庁の垣根を超えた政策実現への時代の要請に十分応えられていないのは事実で、そこに内閣のリーダーシップと議員立法の役割への依存が生まれるのである。

#### 4. 行政の問題とその対応から考える

閣法が提供できるアリーナの狭まりということについては、内容の面から、まず行政の問題、一言で言うならば、国家の財政危機と個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応の困難さがある。法による見直しを必要とするほど内閣官房、内閣府に重要な政策課題が集中しているのは、個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応の必要性からであろう。その対策の多くを担う「基本法類」の中で議員立法の割合が高くなっているのは、既存の省庁の枠組みから離れにくい閣法の苦手な分野ということがあると考えられる。会期制、省庁別委員会をはじめ様々な国会の制度は、政策の実現のために法律案を成立させる時間をめぐる競争をもたらし、各省庁別の政策に関わる与党政治家、官僚に、省庁の垣根を超えた問題への取組みを一層困難なものにしている。国会の制度は、時代の要請に応じた案件についての閣法の提供できるアリーナの狭まりに実は加担していると考えるのである。

このような状況の中では、議員立法の役割はますます大きくなっている。次章では、こうした次段階の役割を担うこととなってきた議員立法のうち、特に「基本法類」の議員立法について取り上げることとする。



### 第3章 議員立法の役割の新たな認識

閣法が国会に提供するアリーナの狭まりということ、行政の問題の認識と対応という点から見て来た。特に、省庁の垣根を超えた課題への対応ということに関しては、総理を中心とした内閣のリーダーシップと議員立法によって対応がなされている点も前章で示した。本章では、その議員立法について扱う。

本章では、まずは、内閣官房、内閣府の拡大の項で触れた「基本法類」の議員立法について、その内容も見ながら分析していきたい。それらに類する法律案の拡がりも見ること、その役割の増加を一層確認することができると思う。

加えて、国会のアリーナが変形する、いわゆる「ねじれ国会」の場合における議員立法について、議員から提出される修正案の扱いも含めて分析する。そこには、憲法にビルトインされた「ねじれ国会」のしくみが、したたかに機能している姿が見いだせる。

これらにより、議員立法の役割の新たな認識をより明確に導き出そうとするものである。

#### 1. 「基本法類」の構造分析

平成26年（2014年）7月6日、日本学術会議で行われた学術フォーラム「立法システム改革と立法学の再編」と、このフォーラムに合わせてなされた共同論集『立法学のフロンティア』全3巻の刊行は、法哲学、立法学、憲法学、政治哲学、公共政策学、民法学、刑法学等の肩書きを持つ者が多数参加したもので、立法に関する研究におけるエポックメイキングな出来事であったと言えよう<sup>1</sup>。

フォーラムで趣旨説明を行った井上達夫は、『立法学のフロンティア』の巻頭で、「従

---

<sup>1</sup> 『立法のフロンティア』全3巻、ナカニシヤ出版、2014年。

来型の立法システムの支柱をぐらつかせる変動が起こっている」、「あるべき立法システムの規範的構想を提示し、それを擁護・正当化する理論を発展させる必要」があるとしている<sup>2</sup>。

井上は、「立法のイモビリズム（不動性）」から「立法の高速変動」へ180度の転換がいまや進行している。法律事項に関わると言い難い宣言的規定から成る「何々基本法」・「何々推進法」の類も議員立法により量産化されている現状を見るなら、「立法のインフレーション」と呼んでも誇張ではない状況すら現出している。」としている<sup>3</sup>。

本章では、井上が言うところの「何々基本法」・「何々推進法」の類」というものを取り上げる。「類（たぐい）」とか「インフレーション」という言葉にはネガティブな響きあり<sup>4</sup>、これらがそのように言われてきたのにはそれなりの理由もあるだろうが、論者は、前章の内閣官房、内閣府の拡大との関わりで、省庁の垣根を超えた問題を担っていく「何々基本法」等の議員立法の役割の増加ということを述べたように、今日の積み重ねの実情は、この種の法律の役割を積極的に評価すべき時期の到来と考える。問題は、その積み重ねの認識が、より実感を伴って共有化されていないことだと考える。この種の法律について、フォーラムや共同論集では、さまざまに触れられているものの、直接その実態を正面から取り扱ったものはなかった。

そこで、ある特徴でもって共通なものをまとめるという意味で、同じ「類」の字でも、「るい」と呼び、この種の法律を「基本法類」とし、実態の把握に努めたい。これは、「希土類」、「第一類」等と同様に、「類」の字を使っても、ネガティブな印象を持ちにくい言葉遣いのものにあえてすることで、その評価のし直しも意図している。

「量産化」には意味があると考えますが、その「量産化」の対象をより明確に認識することが大切である。「基本法類」をより明確にするには、まず「基本法」という言葉

<sup>2</sup> 井上達夫編『立法のフロンティア1ー立法学の哲学的再編』ナカニシヤ出版、2014年、編者代表の井上による巻頭「『立法のフロンティア』刊行にあたって」ii頁。

<sup>3</sup> 井上、前掲書、巻頭ii頁。

<sup>4</sup> 「たぐい」の意味として、「ある同一の性質を持つ集団。多少の軽蔑の念を含む場合が多い。」と掲げているものもある。ウィクショナリー(<https://ja.wiktionary.org/wiki/%E9%A1%9E>)。

が題名に入った法律の構造を分析して数値化し、これをそれ以外の法律に当てはめることで、ある一定の範囲の認識がなせるものではないかと考える。そして「基本法」と並び扱われた「何々推進法」、すなわち「推進」という言葉が題名に入った「推進法」、次に「推進」と同じく「promotion」が英訳語になる「促進」という言葉が題名に入った「促進法」について分析する。これらのことで、「基本法類」の性格付けと「量産化」の実態の明確化を行おうとするものである<sup>5</sup>。

### (1)「基本法類」の定義

#### ①「基本法制」に関する法律は含まない

「基本法類」という言葉を用いるにあたって、そこでまず意識すべきなのは、井上も「「何々基本法」・「何々推進法」の類」とは区別して、「文字通り「基本法」と呼べる分野での大きな法改正が矢継早になされる「立法の再活性化」とも言うべき現象が起こっている」として掲げているものについてである<sup>6</sup>。「資本主義経済の法的インフラの根幹に属する会社法」の大改正、「「ピラミッドのように不動」とみなされた刑事法分野」での基本原理を転換する抜本的改革（犯罪新設、重罰化、裁判員制度等）、行政事件訴訟法における「原告の武器を強化する方向での改正」、民法における債権法大改正等である<sup>7</sup>。これらは、法務省設置法第3条の「基本法制の維持及び整備」という規定から法務省が所管するものとされているもので、その性格、出自の違いから、区別されるべきものとする。また、そもそもそれら「基本法制」に関する法律には、「何々基本法」と称するものもなく、ここで言う「基本法類」には含まれないことになる。

<sup>5</sup> 法務省の「日本法令外国語訳データベースシステム (Japanese Law Translation)」に掲載されている翻訳は、公定訳ではなく、法的効力を有するのは日本語の法令自体であり、翻訳はあくまでその理解を助けるための参考資料であるとされているが、「エコツーリズム推進法」（平成19年法律第105号）は、“Ecotourism Promotion Act”と、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（平成15年法律第130号）は、“Act on the Promotion of Environmental Conservation Activities through Environmental Education”とされ、いずれも“Promotion”という用語が使われている。（<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=01>）なお、推進法と促進法をあえて英語で区別するならば、Promotion law（推進法）と Accelerated law（促進法）とすることが考えられる。後掲の大辞林の言葉に近い。「振興法」の英訳で“Promotion”とするものについては、第1章で取り上げた。

<sup>6</sup> 井上、前掲書、巻頭 i 頁。

<sup>7</sup> 井上、前掲書、巻頭 i ～ ii 頁。

## ②「基本法類」の「類」

「基本法類」には、まず、「宇宙基本法」や「水循環基本法」のように「何々基本法」と称するものが含まれ、便宜これらをここで「基本法」と表する。

これについては、法令上の定義規定はなく、「基本法といいますのは、国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもの」という衆議院法制局の国会答弁がある<sup>8</sup>。

ただ、このような内容をもっている法律は「基本法」だけではない。それら以外の名称でその構造等の特徴から同列に扱って良いと考えられるものもある。それらをまとめて、「類」という言葉を使い、「基本法類」と表する。ではどういうものが含まれるか。「推進法」は「何々基本法」・「何々推進法」と「基本法」と並び称されることもあり、「基本法」以外で法律の題名から概ね「基本法類」に含まれると推測して、まずこれについて、そして次に「促進法」について見てみる。こうしたことにより、この「類」に含まれるものと、そうでないものの差を表出させたい。

## (2)「基本法類」のうち、「基本法」の実態

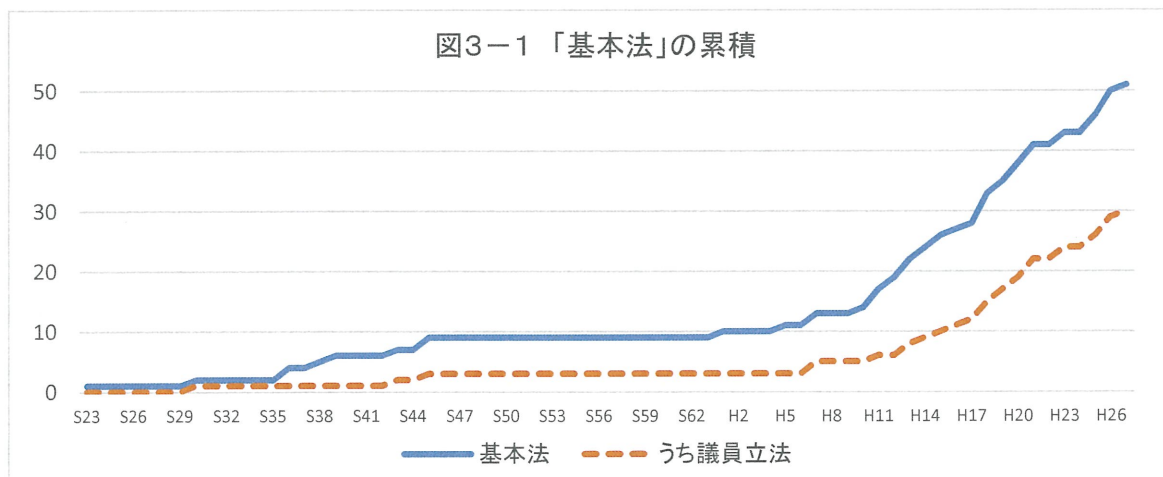
### ①「基本法」について

「基本法」の実態について見るなら、昭和23年（1948年）の「教育基本法」に始まり、平成27年（2015年）の「都市農業振興基本法」までで49本を数える。また、成立の有無にかかわらず、「何々基本法案」について見るならば、平成になってから平成27年までに、議員立法だけで120本を数える。ここまでの数の蓄積があれば、そこに共通の要素が見出され、一つの分野としての扱いがなされようになるのは自然であろう。

図3-1として「基本法」の累積の推移を、うち議員立法によるものが分かるよう

<sup>8</sup> 第156回衆議院内閣委員会会議録第13号（平成15年5月28日）、鈴木正典衆議院法制局第5部長答弁。

に示す<sup>9</sup>。議員立法によるものが6割を占める。井上の「議員立法により量産化されている」、「立法のインフレーション」と言われる姿を現す一つの例と考える。



前章で取り上げた内閣官房、内閣府の拡大に関し、平成27年（2015年）8月現在、17ある内閣府の特別の機関中、「基本法」によるものが8、後述する「推進法」によるものが2、「促進法」によるものが1で、それらの合計11のうち、9が議員立法によるもの等であることから、省庁の垣根を超えた問題解決は、省庁の垣根にとられない議員立法が適切な対応をもたらし易い分野であろうという考えを肯定し得るとした。平成13年（2001年）の内閣官房、内閣府の整備と同時に行われた中央省庁再編は、いわゆる大括りを内容の一つとし、縦割り行政の弊害是正も目指したが、官庁の垣根を超えた問題への対応の必要性は右肩上がりで存在し、内閣官房、内閣府の拡大が対応を迫られるほどのものとなったことと、図3-1の累積の動きは符合していると言えよう。

## ②「基本法」の構造分析表

この分野の先行研究としては、昭和48年（1973年）、基本法が11本の段階での菊井康郎教授の論文があり<sup>10</sup>、平成20年（2008年）の塩野宏教授の、その独自

<sup>9</sup> 後掲表3-1により作成。教育基本法（昭和23年法第25号）、農業基本法（昭和36年法第127号）のいずれも後に全部改正されたものも含めて、平成27年（2015年）の「基本法」まで累積を出している。最終的に51件、うち議員立法によるものが30件となる。

<sup>10</sup> 菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』No540、1973年6月、15～23頁。菊井教授は、論者の学部学生時のゼミの指導教授であった。

性と普遍性を検討し、分析表で整理した研究がある。菊井は、基本法の優越性として、「いやしくも基本法と銘打たれている以上、そこに示された準則が、関係の法令に対して、實際上指導的、優越的、綱領的、憲章的機能を営むことは、むしろ当然の要請であろう。」とする等、「基本法」について、総合的な見地から初めて「くわ」入れを行ったものと言え、古城・三谷の医療基本法に関する論文の中心的論点にも繋がる要素を持つものである<sup>11</sup>。本論においては、「基本法類」の「類」に含まれるものの姿を明らかにすることを主たる目的とするため、「基本法」をめぐる幅広い論議は行わず、構造の分析に特化して論ずることとしたい。塩野は、「基本法と名づけられた法律には、ある程度共通性がある、あるいは、共通性をもつように立法政策上の運用がなされているので、「教育基本法制定の時点で、基本法という法形式とは内容的にどのようなものであるかなどという法制的な一般論なしに出発し、その後も、原子力基本法、農業基本法など、それぞれの時点における重要な政策課題に対応して逐次、内容を豊富なものとしていき、消費者保護基本法以降に、ある程度標準的カタログができあがったということができる」としている<sup>12</sup>。その分析をベースに塩野は表を作成した。表3-1は、塩野が作成した平成20年（2008年）6月までの表を若干変更し、その後のものを加えたものである<sup>13</sup>。主たる要素として掲げられているのは、「基本法」に共通の内容とされる、理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置等であり、国に実施法の整備等を求めることが明確に示されていれば、それも示すものとなっている。

### ③「基本法類度」

表3-1の右端に数字を掲げている。これは、前文より右の欄の記号の○を3、□を2、△を1、×を0としている。欄内に言葉だけを記載している場合は基本的に2、基本法にはあまり馴染まないと言われる罰則の欄の○は-3、△は-1として、これら

<sup>11</sup> 古城隆雄・三谷宗一郎「医療基本法が関係法令に及ぼす可能性－既存基本法に関する分析を通じて」『年報医事法学30』日本医事法学会、2015年9月。

<sup>12</sup> 塩野宏「基本法について」『行政法概念の諸相』有斐閣、2011年6月、23～60頁。引用部分は29頁。

<sup>13</sup> 古城・三谷の2015年の前掲論文でも、塩野の表を更新等しており、本論の表作成にも参考にした。

【表3-1】「基本法」一覧(平成27年末現在)

題名	公布年月日	法令番号	閣議・議員立法の別	本会議審査		前文	理念	責務規定				施策規定		本部等	権利	罰則	実施法	備考	類数		
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策								
0 教育基本法	S23.3.31	25	閣	旧衆○	旧参○	○	□	□	□	□(学校)	□(保護者)	□	□	×	×	△(義務) ○(補償)	×	○	H18.12.22法120により全部改正	21	
1 原子力基本法	S30.12.19	186	衆	●	●	×	□	□	×	×	×	□	×	×	○(内)	○(補償)	×	□		14	
0 農業基本法	S36.6.12	127	閣	●	●	○	×	政策目標	□	×	×	○	○	×	○(総)	×	×	○	食糧・農業・農村基本法(H11法106)により廃止	19	
2 災害対策基本法	S36.11.15	223	閣	○	○	×	×	○	○	指定公共機関等	○	×	×	○	○(内)	○(補償)	○	×		17	
3 中小企業基本法	S38.7.20	154	閣	●	●	×	○	○	○	努力	×	○	×	×	○	×	×	○		20	
4 森林・林業基本法	S39.7.9	161	閣	●	●	×	□	○	○	○(努力)	×	○	×	○	○	×	×	○	林業基本法の一部改正法(H13法107)により題名改正	23	
5 消費者基本法	S43.5.30	78	衆	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○(内)	○消費者の権利 ○障害者の権利	×	○	消費者保護基本法の一部改正法(H16法70)により題名改正	33	
6 障害者基本法	S45.5.21	84	衆	○	○	×	○	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	○	×	○	心身障害者対策基本法の一部改正法(H5法94)により題名改正	30	
7 交通安全対策基本法	S45.6.1	110	閣	●	●	×	×	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	財政・金融		24	
8 土地基本法	H1.12.22	84	閣	●	●	×	□	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(○)	×	×	○		29	
9 環境基本法	H5.11.19	91	閣	○	○	×	□	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○	×	×	○	環境基本法の施行に伴う整備法(H5法92)により公害対策基本法(S42法132)を廃止	29	
10 高齢社会対策基本法	H7.11.15	129	参	○	○	○	○	○	○	×	努力	○	×	大綱	○(内)	×	×	○		25	
11 科学技術基本法	H7.11.15	130	衆	○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	○(内)	×	×	○		21	
12 中央省庁等改革基本法	H10.6.12	103	閣	●	●	×	○	○	×	×	×	□	×	基本方針	○(官)	×	×	×		13	
13 ものづくり基盤技術振興基本法	H11.3.19	2	参	○	○	○	○	○	○	○	○(努力)	×	○	×	×	×	×	○		24	
14 男女共同参画社会基本法	H11.6.23	78	閣	○	○	○	□	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	男女の権利	×	○		32	
15 食料・農業・農村基本法	H11.7.16	106	閣	●	●	×	□	○	○	○努力	消費者(役割)	○	×	○	○	×	×	○		24	
16 循環型社会形成推進基本法	H12.6.2	110	閣	●	●	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○(○)	×	×	○		27	
17 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	H12.12.6	144	閣	●	●	×	□	○	○	×	×	○	○	○	○(官)	×	×	○		23	
18 特殊法人等改革基本法	H13.6.21	58	衆	●	●	×	○	○	×	×	×	×	×	○	○(官)	×	×	○	H18.3.31失効	15	
19 水産基本法	H13.6.29	89	閣	○	○	×	□	○	○	○努力	消費者(役割)	○	×	○	○	×	×	○		24	
20 文化芸術振興基本法	H13.12.7	148	衆	●	○	○	○	○	○	×	×	○	○	基本方針	○(○)	×	×	○		26	
21 エネルギー政策基本法	H14.6.14	71	衆	●	●	×	×	○	○	○	努力	□	×	○	○	×	×	○		22	
22 知的財産基本法	H14.12.4	122	閣	●	●	×	□	○	○	○(努力)	×	○	×	○	○(官)	知的財産権	×	○		26	
23 食品安全基本法	H15.5.23	48	閣	●	●	×	□	○	○	○	消費者(役割)	○	×	基本的事項	○(内)	×	×	○		24	
24 少子化社会対策基本法	H15.7.30	133	衆	●	●	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		29	
25 犯罪被害者等基本法	H16.12.8	161	衆	○	●	○	○	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		30	
26 食育基本法	H17.6.17	63	衆	●	●	○	□	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		32	
27 住生活基本法	H18.6.8	61	閣	●	●	×	□	○	○	○(努力)	×	○	○	○	○	×	×	○		26	
28 自殺対策基本法	H18.6.21	85	参	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	大綱	○(内)	×	×	○	29	
29 がん対策基本法	H18.6.23	98	衆	○	○	×	○	○	○	○	責務(努力)	○(努力)	○	○	○	×	×	○		30	
30 観光立国推進基本法	H18.12.20	117	衆	○	○	○	○	○	○	努力	住民(役割)	○	×	○	○(○)	×	×	○	観光基本法(S38法107)を全部改正	28	
31 教育基本法	H18.12.22	120	閣	●	●	○	□	□	□	□	□(努力)	□	□	○	×	△(義務)	×	○	教育基本法(S22法25)を全部改正	24	
32 海洋基本法	H19.4.27	33	衆	●	●	×	□	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(官)	×	×	○		29	
33 地理空間情報活用推進基本法	H19.5.30	63	衆	●	●	×	○	○	○	○	努力	×	○	○	○	×	×	○		23	
34 宇宙基本法	H20.5.28	43	衆	●	●	×	□	○	○(努力)	×	×	○	×	○	○(官)	×	×	○		20	
35 生物多様性基本法	H20.6.6	53	衆	○	○	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	×	×	×	○		30	
36 国家公務員制度改革基本法	H20.6.13	68	閣	●	●	×	○	○	×	×	×	□	×	基本方針	○(官)	×	×	×		13	
37 公共サービス基本法	H21.5.20	40	衆	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	×	×	×	×	○		21	
38 バイオマス活用推進基本法	H21.6.20	52	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○	×	×	○		30	
39 肝炎対策基本法	H21.12.4	97	衆	○	○	○	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	基本方針	○	×	×	○	30	
40 スポーツ基本法	H23.6.24	78	衆	○	○	○	○	○	○	○	○(努力)	×	○	○	○	○	×	○	スポーツ振興法(S38法141)の全面改正	30	
41 東日本大震災復興基本法	H23.6.24	76	衆	●	●	×	○	○	○	×	努力	○	×	×	×	×	×	○	復興庁	20	
42 交通政策基本法	H25.12.4	92	閣	●	●	×	○	○	○	○	国民等(役割)	○	○	○	×	×	×	○		26	
43 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法	H25.12.11	95	衆	●	●	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	×	×	○	○(官)	×	×	○		27	
44 アルコール健康障害対策基本法	H25.12.13	109	衆	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○	30	
45 水循環基本法	H26.4.2	16	参	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○(官)	×	×	○		30	
46 小規模企業振興基本法	H26.6.27	94	閣	○	○	×	基本原則	○	○	努力	×	○	○(努力)	○	×	×	×	○		22	
47 アレルギー疾患対策基本法	H26.6.27	98	衆	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○(内)	×	×	○		30	
48 サイバーセキュリティ基本法	H26.11.12	104	衆	●	●	×	○	○	○	○	○(努力)	努力	○	×	戦略	○(官)	×	×	○	25	
49 都市農業振興基本法	H27.4.22	14	参	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	×	○	○	○	×	×	×	○	農水と国土大臣の連携	24

\* 本会議審議結果: ○全会一致(異議なし採決を含む) / ●賛成多数による可決

(数値化の合計1273)

\* ○規定のあるもの / ○明確な規定はないが解釈上認められるもの / △解釈上論議のあるもの / ×規定のないもの。以上は塩野の分類による。

(数値化の平均 24.96)

△として権利の欄に義務を掲げるのは、基本法の特性との関連性で是とすべきものとする。「○(努力)」は、条文の見出しに「責務」とあり、本文に「努めるもの」等の記載のあるもの。見出しに「国民の努力」等とあれば、「努力」と文字だけで記載している。他も同様。

\* ○(内) 内閣府 / ○(官) 内閣官房あるいは内閣に設置。「本部等」の「(○)」は、当該基本法で設置されたものではない会議等で協議等。

\* 塩野宏『行政法概念の諸相』有斐閣(2011年)30～31頁の表をもとに、国立国会図書館国会会議録検索システム、総務省法令データ提供システムのデータ等で作成。

の数字の合計を一番右の欄に掲げている。「基本法」としての性格を分析する表の項目を基にしており、数が大きいほど、ここで整理している「基本法」としての性格を強く有していると考えられる。多少仰々しいが、この数値を「基本法類度」と呼ぶこととしたい。この「基本法類度」が33と一番大きかったのが、いみじくも塩野が、「基本法」について「ある程度標準的カタログができあがった」とする消費者基本法（題名改正前は消費者保護基本法）である。

最小は、中央省庁等改革基本法と国家公務員制度改革基本法の13である。両者とも直接国に関する改革の理念や基本方針等を掲げるものであり、地方や国民の責務、地方の施策という項目が必要なく、また別途の法制上の措置は国の組織等に関するものゆえに、あまりにも当然で掲げるまでもないものである。言わば最小限度の基本法である。

全部改正前の法律も含め、表3-1に掲げられている全法律の平均は、24.94である。消費者基本法以降のものの平均は、25.76と、「標準的カタログができあがった後」のものとして、数値が大きくなっている。

### （3）「推進法」

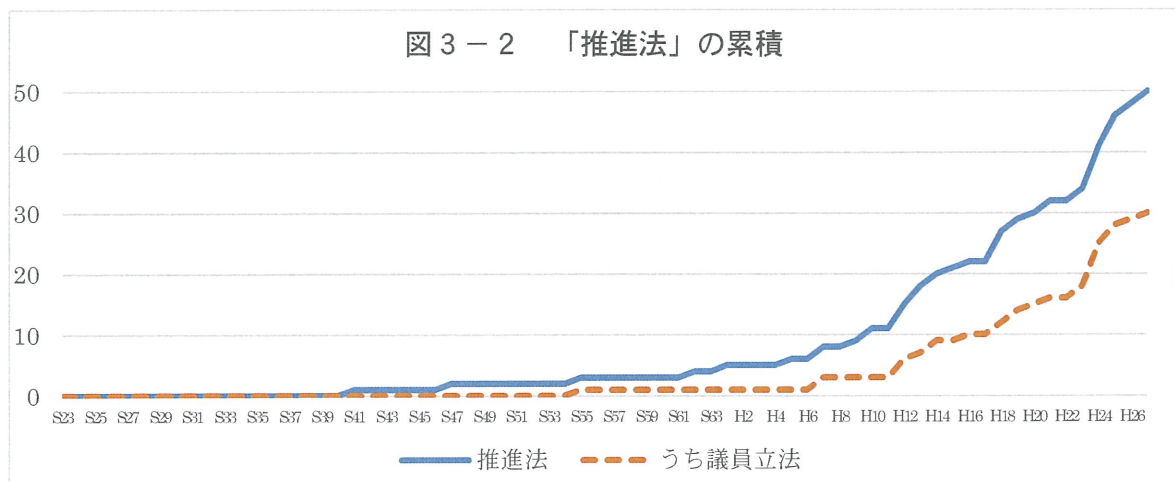
#### ①「推進法」の実態

次に「推進法」について見てみたい。ここで言う「推進法」には、「何々推進法」の外に、「何々の推進に関する法律」というような題名のものも含み、「推進基本法」というように、「基本法」を含むものを除く。昭和41年（1966年）の「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律」から平成27年（2015年）の「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律」で、49本を数える。

図3-2は、累積の推移である<sup>14</sup>。累積の高まる時期、議員立法の割合等、図3-1の「基本法」の累積とかなり似た形態となっていることが分かる。

<sup>14</sup> 後掲表3-2により作成。失効した「死因究明等の推進に関する法律（平成24年法律第33号）」を含み計50。





## ②「推進法」の構造分析表

「推進法」について表 3 - 1 の分析をそのまま当てはめて作成したのが表 3 - 2 である。題名を見るとやはり「基本法」より若干対象が狭い印象がある。

概観するに、「推進法」についても、特に理念に関する条文が初めて入った「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」以降のものについては、それなりに○がつく等している。一方、表 3 - 1 ではほとんどなかった罰則の欄への○が目立つ。この点については、後に触れる。

## ③「推進法」の「基本法類度」

数値化にあたり、「実施法」の欄については、後述の「機構系」とも関連するが、表 3 - 1 より若干細かく見ている。この欄の「財等」は、財政上の措置に加えてその他の措置を想定しているとして、「法制上の措置」に近い 2 と、「検討」は、附則等に「検討」して必要な時は必要な措置をすると規定するもので、当初から「法制上の措置」を予定しているのとは差があると考え、1 として計算している。

表 3 - 2 における「基本法類度」は、失効した「死因究明等の推進に関する法律」も含むと、平均で 15.24 となり、「基本法」の表 1 の平均 24.49 を下回る。「基本法類度」が「地球温暖化対策の推進に関する法律」の 27 をはじめ、24 以上のものも 6 あるが、全体の平均は「基本法」と比べると低い。こうした実態が生じている理由を、表 3 - 1 で最小限度の基本法とした 13 より小さいものを見ることにより分

【表3-2】「推進法」一覧(平成27年末現在)

題 名	公布年月日	法令番号	閣議・議員立法の別	本会議審議案		前文	理念	責務規定				施策規定		計画	本部等			備考	頻度	
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策		権利	罰則	実施法			
1 交通安全施設等整備事業の推進に関する法律	S41.4.1	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	□	□	実施計画	×	×	×	×	都道府県公安委員会及び公安委員会の実施計画	6
2 公有地の拡大の推進に関する法律	S47.6.15	66	閣	○	○	×	×	×	□	土地開発公社	×	□	□	×	土地開発公社	×	○	×		7
3 自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律	S55.11.25	87	衆	長○	○	×	×	○	○	○製造業者	○利用者	□	□	市町村総合計画	市町村・協議会	×	×	×		20
4 民間都市開発の推進に関する特別措置法	S62.6.2	62	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	□	□	×	×	×	○	×	民間都市開発推進機構の設置	1
5 大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法	H元.6.28	61	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	□	□	都府県基本計画	都府県・協議会	×	×	×		8
6 身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	H5.5.26	54	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	□	×	○方針	×	×	×	×	独法情報通信研究機構	5
7 緑の募金による森林整備等の推進に関する法律	H7.5.8	88	参	○	長○	×	○	×	×	×	×	□	□	×	○緑化推進	×	○	×	国土緑化推進機構・都道府県緑化推進委員会	7
8 沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法	H7.5.26	102	衆	修○	○	×	○	○	○	所有者等協力	□	□	□	○協議会	×	○	×	×	駐留軍用地跡地利利用推進協議会	18
9 財政構造改革の推進に関する特別措置法	H9.12.5	109	閣	●	●	×	趣旨	○	○	×	×	□	□	○(部分)	×	×	×	×	必要な措置 停止法により停止	17
10 特定公共電気通信システム開発関連技術に関する研究開発の推進に関する法律	H10.5.6	53	閣	●	○	×	×	×	×	×	×	□	×	○方針	機構	×	×	×	独法情報通信研究機構	7
11 地球温暖化対策の推進に関する法律	H10.10.9	107	閣	修○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○(官)	○	○	○	権利は開示請求権	27
12 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律	H12.5.8	57	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	□	□	○方針	×	×	○	×		4
13 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律	H12.5.31	100	衆	長○	○	×	×	○	○	○	○	□	□	○方針	×	×	×	×		19
14 人権教育及び人権啓発の推進に関する法律	H12.12.6	147	衆	●	●	×	○	○	○	×	○	□	×	○	×	×	×	×		17
15 マンションの管理の適正化の推進に関する法律	H12.12.8	149	衆	●	修●	×	×	×	×	管理組合等努力	×	□	□	○方針	×	×	○	検討	マンション管理士	7
16 ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法	H13.6.22	65	閣	○	○	×	×	○	○	×	×	□	□	○	×	×	○	×		13
17 司法制度改革推進法	H13.11.16	109	閣	●	●	×	○	○	×	○	×	×	×	○方針	○(官)	×	×	×	財等	17
18 子どもの読書活動の推進に関する法律	H13.12.12	154	衆	●	●	×	○	○	○	保護者役割	□	□	□	○	×	×	×	×	4/23子ども読書の日	21
19 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H14.7.26	92	衆	長○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	×	×	財等		14
20 自然再生推進法	H14.12.11	148	衆	修●	●	×	○	○	○	○	×	□	□	○方針	○	×	×	財等		24
21 次世代育成支援対策推進法	H15.7.16	120	閣	●	○	×	○	○	○	○	○	□	□	○	○センター	×	○	検討		23
22 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H16.4.2	27	衆	長○	○	×	×	×	×	×	×	□	□	○	×	×	×	×		7
23 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律	H18.6.2	47	閣	●	●	×	○	○	○	×	×	□	□	×	○(官)	×	×	○		19
24 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	H18.6.15	77	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	□	×	×	×	×	○	検討	認定子ども園	0
25 海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律	H18.6.23	97	衆	長○	○	×	○	○	×	○教育研究機関	×	□	×	○方針	×	×	×	財等		16
26 有機農業の推進に関する法律	H18.12.15	102	参	○	○	×	○	○	×	×	×	□	□	○方針	×	×	×	○		19
27 道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律	H18.12.20	106	閣	●	●	×	○	努力	努力	×	×	□	×	○方針	○(官)	×	×	検討		16
28 国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律	H19.5.23	56	参	●	●	×	×	○	○	×	×	□	□	○方針	×	×	×	検討		14
29 エコツーリズム推進法	H19.6.27	105	衆	長○	○	×	○	×	×	×	×	□	□	○方針	○	×	○	財等		12
30 研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律	H20.6.11	63	参	●	長●	×	○	○	○	○研究開発実法人等	×	□	×	×	×	×	○			17
31 子ども・若者育成支援推進法	H21.7.8	71	閣	修●	●	×	○	○	○	×	×	□	□	○大綱	○(内)	×	○	○		19
32 美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律	H21.7.15	82	衆	長○	○	×	□	○	○	○	○	□	□	○方針	○	×	×	○		27
33 津波対策の推進に関する法律	H23.6.24	77	衆	長○	○	○	認識	×	×	×	×	□	□	○方針	×	×	×	財等	11/15津波防災の日	13
34 歯科口腔保健の推進に関する法律	H23.8.10	95	参	○	長○	×	○	○	○	○歯科医等	○	□	□	○方針等	×	×	×	財等		24
35 死因究明等の推進に関する法律	H24.6.22	33	衆	長○	●	×	○	○	○	×	×	□	□	○	○(内)	×	×	□	法制上の措置を含む計画・失効	21
36 東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律	H24.6.27	48	参	○	長○	×	○	○	×	×	×	□	×	○方針	×	×	×	○		14
37 国等による障害者就業施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律	H24.6.27	50	衆	長○	○	×	×	○	○	×	×	□	□	○方針	×	×	×	×		13
38 消費者教育の推進に関する法律	H24.8.22	61	参	●	●	×	○	○	○	努力	×	□	□	○方針	○	×	×	財等		23
39 社会保障制度改革推進法	H24.8.22	64	衆	修●	●	×	考え	○	×	×	×	□	×	×	○(官)	×	×	○		13
40 カネミ油症患者に関する施策の総合的な推進に関する法律	H24.9.5	82	衆	長○	○	×	○	○	○	○	○	□	□	○方針	×	×	×	検討		23
41 移植に用いる造血幹細胞の適切な提供の推進に関する法律	H24.9.12	90	参	○	長○	×	○	○	○	×	×	□	□	○方針	×	×	○	検討		17
42 再生医療を国民が迅速かつ安全に受けられるようにするための施策の総合的な推進に関する法律	H25.5.10	13	衆	長○	○	×	○	○	×	○	×	□	×	○方針	×	×	×	○		17
43 子どもへの貧困対策の推進に関する法律	H25.6.26	64	衆	長○	○	×	○	○	○	×	○	□	□	○大綱	○(内)	×	×	○		25
44 いじめ防止対策推進法	H25.6.28	71	衆	●	●	×	○	○	○	○保護者	□	□	□	○方針	×	×	×	財等		26
45 農地中間管理事業の推進に関する法律	H25.12.13	101	閣	修●	●	×	×	×	×	×	×	□	□	○方針	×	×	○	検討		5
46 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律	H25.12.13	112	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	□	×	×	○(官)	×	×	□	社会保障制度改革推進法の法制上の措置によるもの	7
47 雨水の利用の推進に関する法律	H26.4.2	17	参	○	長○	×	×	○	○	×	×	□	□	○方針	×	×	×	○		16
48 健康・医療戦略推進法	H26.5.30	48	閣	修●	●	×	○	○	○	○	×	□	×	○	○(官)	×	×	○		23
49 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律	H27.9.4	64	閣	修○	●	×	原則	○	○	○	×	□	□	○方針	×	×	○	財等		17
50 労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律	H27.9.16	69	衆	修●	●	×	○	○	×	○	労働者	□	×	×	×	×	×	○	法制上の措置等	17

\* 本会議:○全会一致(異議なく採決を含む)／●賛成多数による可決

\* 国立国会図書館国会会議録検索システム、税務省法令データ提供システムのデータ等で作成。

\* ○規定のあるもの／□明確な規定はないが解釈上認められるもの／×規定のないもの。

\* ○(内)内閣府／○(官)内閣官房あるいは内閣に設置。

数値化平均(762/50)=15.24

【表3-3】「推進法」のうち「基本類度」が12以下のもの。

	題 名	公布年月 日	法令 番号	憲法・議 員立法 の別	前文	理念	責務規定				施策規定		本部等	権利	罰則	実施 法	備考	類 度	
							国の 責務	地方 責務	事業者 の責務	国民の 責務	国の 施策	地方 施策							計画
1	交通安全施設等整備事業の推進に関する法律	S41.4.1	45	関	×	×	×	×	×	×	□	□	実施計 画	×	×	×	×	都道府県公安委員会及び公安委員会 の実施計画(地方)	6
2	公有地の拡大の推進に関する法律	S47.6.15	66	関	×	×	×	□	土地開発 公社	×	□	□	×	土地開発 公社	×	○	×	土地開発公社の設立(機構)	7
4	民間都市開発の推進に関する特別措置法	S62.6.2	62	関	×	×	×	×	×	×	□	□	×	×	×	○	×	民間都市開発推進機構の設置(機 構)	1
5	大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一 体的推進に関する特別措置法	H元.6.28	61	関	×	×	×	×	×	×	□	□	都府県・ 基本計 画	都府県・協 議会	×	×	×	一体的推進のための協議会(地方)	8
6	身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身 体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	H5.5.26	54	関	×	×	×	×	×	×	□	×	○方針	×	×	×	×	独法情報通信研究機構(機構)	5
7	緑の募金による森林整備等の推進に関する法律	H7.5.8	88	参	×	○	×	×	×	×	□	□	×	○緑化推 進	×	○	×	国土緑化推進機構・都道府県緑化 推進委員会(機構)	7
10	特定公共電気通信システム開発関連技術に関す る研究開発の推進に関する法律	H10.5.6	53	関	×	×	×	×	×	×	□	×	○方針	機構	×	×	×	独法情報通信研究機構(機構)	7
12	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策 の推進に関する法律	H12.5.8	57	関	×	×	×	×	×	×	□	□	○指針	×	×	○	×	市町村防災会議(防災・地方)	4
15	マンションの管理の適正化の推進に関する法律	H12.12.8	149	衆	×	×	×	×	管理組合 等努力	×	□	□	○指針	×	×	○	検討	マンション管理士(機構)	7
22	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震 防災対策の推進に関する特別措置法	H16.4.2	27	衆	×	×	×	×	×	×	□	□	○	×	×	×	×	中央防災会議に諮問し、総理が指 定(防災)	7
24	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的 な提供の推進に関する法律	H18.6.15	77	関	×	×	×	×	×	×	×	□	×	×	×	○	検討	認定子ども園(機構)	0
29	エコツーリズム推進法	H19.6.27	105	衆	×	○	×	×	×	×	□	□	○方針	○	×	○	財等	エコツーリズム推進協議会(機構)	12
44	農地中間管理事業の推進に関する法律	H25.12.13	101	関	×	×	×	×	×	×	□	□	○方針	×	×	○	検討	農地中間管理機構(機構)	5
45	持続可能な社会保障制度の確立を図るための改 革の推進に関する法律	H25.12.13	112	関	×	×	×	×	×	×	□	×	×	○(官)	×	×	□	社会保障制度改革推進法の法制上 の措置によるもの(改革推進)	7

・国立国会図書館国会会議録検索システム、総務省法令データ提供システムのデータ等で作成。

＊○(官)内閣官房あるいは内閣に設置。

＊○規定のあるもの／□明確な規定はないが解釈上認められるもの／×規定のないもの。

析してみたい。

表3-3は、「基本法類度」が12以下のもの14法律をまとめたものである。議決  
の情報を削って、備考欄の記載を詳しくしている。

「基本法」が、理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置を主な  
内容とし、国にそれらに基づき実施法の整備等を求める形に「標準的カタログ」化さ  
れて来たことと比べ、「基本法類度」の低い「推進法」では、どうなっているのか見て  
いきたい。

「緑の募金」や「エコツーリズム」のように、理念を掲げているものもあるが、表  
3-3では少数派である。

「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」であるが、  
改革についての「その全体像及び進め方を明らかにする」とともに、本部を設置し、  
改革を「総合的かつ集中的に推進する」というもので、基本法においても「基本法類  
度」の低かった「中央省庁等改革基本法」や「国家公務員制度改革基本法」に似た性  
格を持つものと言えよう。

施策の実施そのものを内容としていけば、「〇〇に関する特別措置法」等の名前が付  
きそうであるが、「推進法」としていところからも、「施策の推進体制等について定め

る」ことはしている。それが「基本法」のように、必要な「法制上の措置」までを内容とするものではなく、特定の機構を作ったり、指定したりして、推進しようとしているものが多い。備考欄にその推進のための機構を記載し、「(機構)」とした。このように、施策の推進体制等の構築を専らの内容としているものが多く見受けられるのである。これらを以後「機構系」と言うこととする。

「機構系」は、「基本法」ではあまり見られない罰則規定を有する。特定の機構を作ったり、指定したりする上で、その機構への監督が必要となってくる。そこで、「報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した」場合の対応等で、罰則規定がつけられてくるのである。「マンション管理」では、加えて、「マンション管理事業者の登録を受けない者は、マンション管理行を営んではならない」（第53条）とか、業務停止命令（第82条）等の規定への対応としても罰則規定が置かれている。この法律では、マンション管理士のほかに、指定試験機関、指定登録機関、登録公衆機関、マンション管理適正化推進センター等、様々な機構が想定されており、それらに関する罰則もある。「エコツーリズム」では「推進協議会」に市町村自身が含まれており、機構への監督としての罰則は不要だが、「特定自然観光資源に関する規制」として、「次に掲げる行為をしてはならない」等としており、その分の罰則が規定されている。「情報通信研究機構」が関わる2法律は、独立行政法人で、省庁から独立した法人組織であるが、行政の一端を担い、主務官庁が独立行政法人の中長期計画策定や業務運営チェックに携わるもので、罰則規定はなく、同じ「機構系」でも違いが出て来る。また、「機構系」とした「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」は、「認定子ども園に関する法律」としても良い内容だが、幼稚園を管轄する文部科学省と保育園を管轄する厚生労働省のそれぞれの施策を「認定子ども園」という形で新たに一体化して行う必要性からこうした法律名となったと考える。

「(地方)」、「(防災)」としたものも、それぞれの分野で新しい施策を計画や指針を

作って行うもので、行う内容が比較的特定されやすく、「機構系」に近い側面がある。機構の設置等による施策の推進であっても、実施法を直接作ったり改正したりするのではないのは、やはり既存の省庁の垣根を超えた問題への取組みが求められていることが多いからであろう。

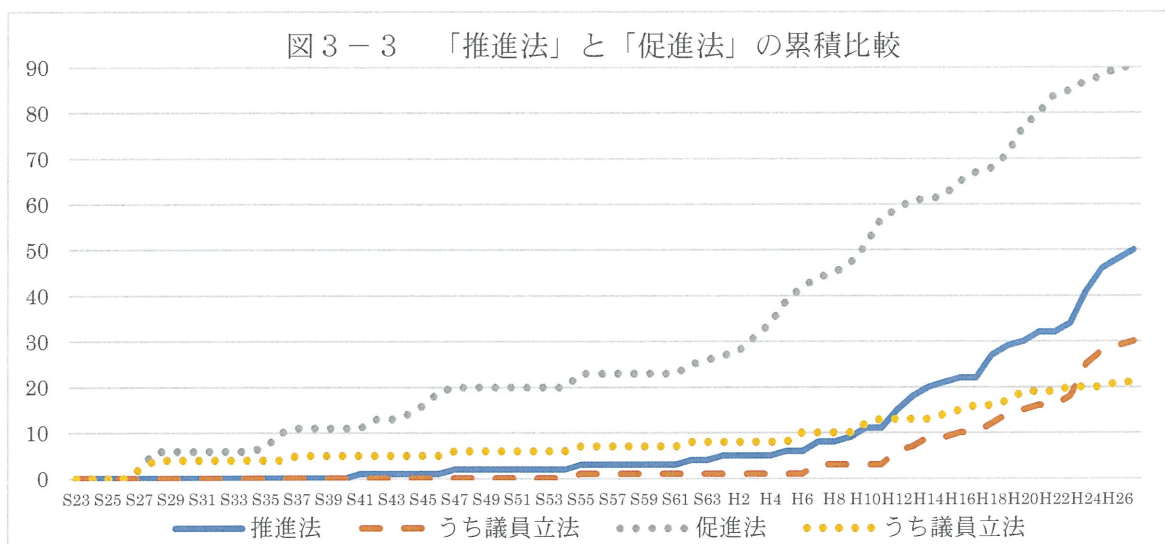
表3-3の14件を除く「推進法」36件の「基本法類度」の平均は、14件の平均5.93と比べ18.86とかなり高い。

図3-2では、近年の増加と議員立法の割合が6割という状況が見てとれるが、表3-3の14件中、議員立法は4件で、3割まで達していない。「基本法類度」の高い「推進法」には、議員立法の割合が高いのは事実である。

#### (4) 「促進法」

##### ① 「促進法」の実態

次に、「促進法」として「何々促進法」、「何々の促進のための法律」について見てみる<sup>15</sup>。「促進法」も「推進法」と似た傾向が出るかと思ったが、実はそうではなかった。その違いは、まず累積の推移等を示す図3-3のグラフで見て取れる<sup>16</sup>。「促進法」の



<sup>15</sup> 「推進法」と比べ、全体の数が多いので、ここでは、「基本法」とは性格が遠い印象のある「何々の促進のための特別措置法」等の「特別措置」が題名に含まれるものは除く。なお、「推進法」49件における「特別措置法」は7件であり、「基本法類度」の低い14件中では3件である。

<sup>16</sup> 「推進法」は表3-2より、「促進法」は後掲表3-4の平成27年（2015年）までのものより作成。

累計は、「推進法」と比べて、昭和の30年代、40年代から積み上がり、平成10年（1998年）の段階で「促進法」は「推進法」の5倍近くとなっていた。その後の「推進法」の伸びで差は縮まったが、それでも平成26年（2014年）の段階で1.8倍となっている。次に、「促進法」における議員立法の割合が、「推進法」と比べてかなり低いところで留まっていることがわかる。実線と点線を比べると、明確な差が確認できる。「推進法」の約6割が議員立法であるのに対し、「促進法」のうち議員立法は約2割に留まる。

ここまで違いがあると、どうやら法律の世界では、「促進」と「推進」では意識して違う使われ方をして来たと言わざるを得ないのではないかと思えてしまう。国語事典で確認すると、「促進」は、「物事がはやくはかどるようにながすこと」とされ、「推進」は、「物を前へおし進めること」、「事業や運動などを達成するように努めること」とされる<sup>17</sup>。これからは、既存の施策を時代に合わせて変化させ、より円滑に速やかに実施する形を作る「促進」は、内閣の既存の施策を前提とし、いわゆる行政国家の文脈でも存在する一方、「推進」は、物を何もない前に推し進める、新たな施策への対応が求められるようになってからのものと読めば、「推進法」が「基本法」と累積の加速の時期で重なり、「促進法」がそうではなく、先行して累積が進んでいることとも符合して見える。実際の内容の分析を、「促進法」の構造分析表で見てみる。

## ②「促進法」の構造分析表

表3-1を基礎に、「基本法類度」と後述する欄を加えた表3-4によって分析を行う。「推進法」と比べ件数が多いため、「〇〇の促進に関する特別措置法」等「特別措置法」と付くものは、題名からして「基本法」とは遠い印象があるので外してある。「推進法」のところで出て来た「機構系」であるかどうかの欄、後に述べる「計画・認定系」であるかどうかの欄をあらかじめ加えている。

## ③「促進法」の「基本法類度」

<sup>17</sup> デジタル大辞泉(<http://dictionary.goo.ne.jp/jn/>)

【表3-4】「促進法」一覧(平成28年6月1日(第190回国会会期終了日)現在)

題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	国会議員		前文	理念	責務規定				施策規定		計画	本部等	権利	罰則	実施法	基本法順度	機構等	計画認定	備考
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策									
1 農山漁村電気導入促進法	S27.12.29	358	衆	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	△	×	8	▲	計画・提出	
2 企業合理化促進法	S27.3.14	5	衆	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	×	0			
3 農業機械化促進法	S28.8.27	252	衆	修○	●	×	×	○	○	×	×	○	×	×	×	×	○	×	9	●	●	農業・食品産業技術総合研究機構、計画・認定
4 港湾整備促進法	S28.8.5	170	閣	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	×	6			基本計画、資金融通
5 消防施設強化促進法	S28.7.27	87	閣	修○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	6			補助金の支給
6 北海道防寒住宅建設等促進法	S28.7.17	64	衆	修○	○	×	×	○	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	9			
7 障害者の雇用の促進等に関する法律	S35.7.25	123	閣	修○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	18				身体障害者雇用促進法をS82題名改正
8 水資源開発促進法	S36.11.13	217	閣	修○	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	9			
9 低開発地域工業開発促進法	S36.11.13	216	閣	○	○	×	×	△	△	×	×	○	×	×	×	×	×	×	8			資金確保等に努める
10 踏切道改良促進法	S36.11.7	195	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8	▲	事業者の計画・提出	
11 国土調査促進特別措置法	S37.5.19	143	衆	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	△	7			国土調査事業十周年計画、国土調査法
12 漁業協同組合合併促進法	S42.7.24	78	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8	●		計画・認定(以下計画認定欄の●は同じ。)
13 船員災害防止活動の促進に関する法律	S42.7.15	61	閣	●	●	×	×	×	×	○	×	○	×	○	△	×	○	×	7	●		船員災害防止協会等に関する法律S57題名改正、船舶所有者・船員の責務、船員災害防止協会等
14 職業能力開発促進法	S44.7.18	64	閣	●	●	×	○	○	○	○	△	○	○	○	△	×	○	×	20	●		職業訓練法S80改正、労働者の努力義務、職業能力開発総合大学校等
15 青少年の雇用の促進等に関する法律	S45.5.25	98	閣	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	×	18	▲		勤労青少年福祉法H27題名改正、認定事業者
16 情報処理の促進に関する法律	S45.5.22	90	閣	修○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	4	●		情報処理振興事業協会等に関する法律S60題名改正、独法情報処理推進機構
17 農村地域工業等導入促進法	S46.6.21	112	閣	修○	●	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	△	×	△	×	13			条例による審議会設置
18 勤労者財産形成促進法	S46.6.1	92	閣	●	●	×	×	配慮	配慮	努力	×	○	○	○	△	×	○	×	13	●		勤労者財産形成基金
19 海洋水産資源開発促進法	S46.5.17	60	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	▲		協定・認定
20 都市モビールの整備の促進に関する法律	S47.11.17	129	衆	長○	○	×	×	道路管理者	道路管理者	×	×	○	○	△	×	×	×	×	11			道路管理者、都市計画、国・地方は必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない。
21 自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律	S55.11.25	87	衆	長○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	21	▲		地方・協議会
22 非化石エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律	S55.5.30	71	閣	修○	●	×	×	エネルギー使用者・努力				○	×	○	×	×	○	×	11	●		新エネルギー・産業技術総合開発機構
23 農業経営基盤強化促進法	S55.5.28	65	閣	修○	●	×	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×	○	×	12	●		農用地利用増進法H5題名改正、農地中間管理機構
24 関西文化学術研究都市建設促進法	S62.6.9	72	衆	長○	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8			
25 地域雇用開発促進法	S62.3.31	23	閣	○	○	×	×	○	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	9			
26 多極分散型国土形成促進法	S63.6.14	83	閣	●	●	×	×	配慮	配慮	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12			
27 地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律	H元.6.30	64	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●	●	民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備の促進に関する法律H17、H26題名改正、基金、特定民間施設
28 市民農園整備促進法	H2.6.22	44	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●		
29 食品流通構造改善促進法	H3.5.2	59	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	食品流通構造改善促進機構
30 中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のための雇用管理の改善の促進に関する法律	H3.5.2	57	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	●		中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律H10題名改正
31 資源の有効な利用の促進に関する法律	H3.4.26	48	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	18			再生資源の利用の促進に関する法律H12題名改正
32 看護師等の人材確保の促進に関する法律	H4.6.26	86	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	19	●		ナースセンター
33 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	H4.6.5	76	閣	●	●	×	×	努力	○	宅地所有者○	×	○	○	○	×	×	○	×	14			
34 産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律	H4.5.27	62	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	△	×	○	×	11	●	●	事業振興財団
35 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律	H5.6.16	72	閣	修○	●	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	▲		地方
36 特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律	H5.5.21	52	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	△	×	×	○	×	4	●		賃貸住宅供給者の計画
37 福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律	H5.5.6	38	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	△	×	18	●		新エネルギー・産業技術総合開発機構
38 国際会議等の誘致の促進及び開催の円滑化等による国際観光の振興に関する法律	H5.4.21	24	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	9	●	▲	国際観光振興機構、地方
39 特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律	H5.4.6	10	閣	○	○	×	×	○	×	×	×	○	×	○	△	×	○	×	7	●	●	特定放射光施設の共用の促進に関する法律H18題名改正、理化学研究所・日本原子力研究開発機構
40 農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律	H6.6.29	46	参	○	長○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	●	▲	農林漁業体験民営業者、認定特定実施機関
41 中国残留邦人等の円滑な帰国の促進並びに永住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援に関する法律	H6.4.6	30	衆	長○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	△	×	11	▲		中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律H25題名改正、中国残留邦人等
42 水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律	H6.3.4	8	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	▲		地方等・協議会
43 建築物の耐震改修の促進に関する法律	H7.10.27	123	閣	○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	△	×	○	×	16	●	●	耐震改修支援センター、認定事業者
44 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律	H7.6.16	112	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	19	●	●	再商品化業務の指定法人、認定特定事業者
45 林業労働力の確保の促進に関する法律	H8.5.24	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	林業労働力確保支援センター

46	外国人観光客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律	H9.6.18	91	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	▲	▲	外国人観光客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律H17、H20題名改正、国際観光振興機構、地域限定通訳案内士	
47	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	H9.5.9	49	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	計画整備組合、整備事業組合	
48	美術品の美術館における公開の促進に関する法律	H10.6.10	99	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	3	▲	▲	契約美術館設置者、登録美術品の所有者	
49	大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律	H10.5.6	52	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	×	○	△	×	○	×	4	●	●	独立行政法人中小企業基盤整備機構等	
50	優良田園住宅の建設の促進に関する法律	H10.4.17	41	衆	長●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	税制	8				
51	特定非営利活動促進法	H10.3.25	7	衆	修※	修●	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	○	×	3	●	●	認証、※衆修正では●、参の修正後は○	
52	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律	H11.7.30	117	衆	長●	●	×	○	努力	努力	×	×	○	○	○	○	○	×	×	19	●	▲	民間資金等活用事業推進会議、民間資金等活用事業推進委員会、株式会社民間資金等活用事業推進機構、公共施設等運営費	
53	家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律	H11.7.28	112	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6				
54	持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律	H11.7.28	110	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	×	×	6				
55	特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律	H11.7.13	86	閣	修●	●	×	×	措置	措置	努力	○	×	○	○	○	×	×	×	13	▲	▲	特定化学物質等取扱事業者	
56	住宅の品質確保の促進等に関する法律	H11.6.23	81	閣	○	○	×	×	措置	措置	努力	×	×	○	×	基準	△	×	○	×	7	●	●	登録住宅性能評価機関、住宅紛争処理支援センター等
57	中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律	H11.3.31	18	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	中小企業経営革新支援法H17題名改正、認定経営革新等支援機関等	
58	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律	H12.11.27	127	閣	修○	○	×	×	□	□	特殊法人等	×	○	○	○	○	○	×	×	14				
59	食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律	H12.6.7	116	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	19				
60	個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律	H13.7.11	112	閣	修●	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	△	×	△	×	6	●	●	紛争調整委員会	
61	通信・放送融合技術の開発の促進に関する法律	H13.6.8	44	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	△	×	△	×	×	5	●	●	国立研究開発法人情報通信研究機構	
62	環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律	H15.7.25	130	衆	長○	●	×	○	○	○	○	民間団体等	○	○	○	○	○	×	×	24	●	▲	環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律H23題名改正、環境教育等推進会議、環境教育等推進協議会、指定支援団体	
63	裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律	H16.12.1	151	閣	○	○	×	○	○	○	×	×	×	○	×	×	×	○	×	9	▲	▲	認証紛争解決事業者	
64	コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律	H16.6.4	81	衆	長○	○	×	○	○	○	○※	×	○	×	○	○	○	×	○	22			法制上の措置等、※コンテンツ制作等を行う者	
65	環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律	H16.6.2	77	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	○	15	▲	▲	人材認定等事業の登録、認定体験の提供の場	
66	流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律	H17.7.22	85	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6				
67	公共工事の品質確保の促進に関する法律	H17.3.31	18	衆	長●	●	×	○	○	○	○※	×	○	○	○	○	×	×	×	21			※発注者受注者	
68	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律	H18.6.21	91	閣	○	○	×	×	○	○	○	○※	○	○	○	○	×	×	×	18	▲	▲	特定建築物の認定、地方協議会、※施設設置管理者等	
69	住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律	H19.7.6	112	衆	長○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	15	●	●		
70	農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律	H19.5.16	48	閣	○	○	×	×	努力	努力	※	×	○	○	○	×	×	△	×	14	●	●	※関係農林漁業団体等	
71	中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律	H19.5.11	39	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	●	●		
72	長期優良住宅の普及の促進に関する法律	H20.12.5	87	閣	修○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	●	●		
73	ハンセン病問題の解決の促進に関する法律	H20.6.18	82	衆	長○	●	○	○	○	○	×	×	○	○	○	×	×	×	×	18				
74	障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及の促進等に関する法律	H20.6.18	81	参	○	長○	×	×	○	○※	×	×	○	×	×	×	×	△	×	8			※都道府県教育委員会	
75	農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律	H20.5.28	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	3	●	●		
76	観光圏の整備による観光客の来訪及び滞在の促進に関する法律	H20.5.23	39	閣	○	○	×	×	援助	援助	協力	×	○	○	○	×	×	○	×	12	▲	▲	地方協議会	
77	中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律	H20.5.23	38	閣	○	○	×	×	×	○	○	協法	×	○	×	○	×	×	×	11	●	●		
78	商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律	H21.7.15	80	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	6	●	●		
79	エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律	H21.7.8	72	閣	修●	●	×	×	×	×	○	×	○	×	○	×	×	○	財政	6			財政上の措置等	
80	米穀の新用途への利用の促進に関する法律	H21.4.24	25	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	3	●	●		
81	地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進に関する法律	H22.12.10	72	閣	○	○	×	×	援助	援助	協力	×	○	○	○	×	×	×	×	15	▲	▲	地方協議会	
82	地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律	H22.12.3	67	閣	修○	●	○	○	○	○	努力	消費者・努力	○	○	○	○	×	×	×	22	●	●	農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案を題名修正	
83	エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律	H22.5.28	38	閣	●	●	×	×	○	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	6	●	●	需要開拓支援法人	
84	公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律	H22.5.26	36	閣	修○	○	×	×	○	○	努力	努力	○	○	○	×	×	○	×	16	●	●		
85	海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律	H23.4.1	15	衆	長○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	3			強制執行等の禁止	
86	都市の低炭素化の促進に関する法律	H24.9.5	84	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	15	▲	▲	地方協議会	
87	使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律	H24.8.10	57	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	×	×	○	×	○	×	15	●	●		
88	農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律	H25.11.22	81	閣	○	●	×	○	援助	援助	※	×	○	○	○	×	×	△	×	15	▲	▲	地方協議会	
89	国民が受ける医療の質の向上のための医療機器の研究開発及び普及の促進に関する法律	H26.6.27	99	衆	長●	●	×	○	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	○	18			事業者・医師の責務、法制上の措置等	
90	農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律	H26.6.20	78	閣	●	●	×	○	援助	援助	※	×	○	○	○	×	×	○	×	15	▲	▲	地方、※認定農業団体協力	
91	成年後見制度の利用の促進に関する法律	H28.4.15	29	衆	長●	修●	×	○	○	○	努力	努力	○	○	○	○	×	×	○	28			内閣府に会議、委員会、法制上の措置等	

\*表3-1と同じ資料で作成。 \*罰則欄の△は、附則に「罰則は従前の例」等のもので、基本法係数は-1。



先に累積の推移の違いについて触れたが、「基本法類度」でも「推進法」との違いが出ている。「成年後見制度の利用の促進に関する法律」（平成２８年法第２９号）のように、内閣府に会議や委員会を作る等の要素も含み、「基本法類度」２８を記録するものもあるが、「基本法」の平均２４．４９、「推進法」の平均１５．１７と比べ、「促進法」９１件の平均は１１．１５で、そのうちの議員立法によるもの２２件の平均も１２．７７に留まる。

「推進法」でも見られた「機構系」については、構造分析表にも欄を設けたが、９１件中３１件を数えた。「機構系」は罰則規定による減点にも繋がり易く、その「基本法類度」の平均は１０．７４であった。

更に「促進法」の内容を分析すると、その法律で採用する政策に合致する計画を事業者等に作成させ、それを認定し、認定事業者はその計画の事業を行う上での既存法の特例扱い等を行い、政策実現を目指す「計画・認定系」が目についた。地方自治体が担い手であるものも含むと５５件あり、その「基本法類度」の平均は１０．７６であった。「機構系」で「計画・認定系」であるものも１９件存在する。「機構系」でも「計画・認定系」でもないものは２４件で、その「基本法類度」の平均は１１．９２であった。

特に「基本法類度」の小さいものを見てみると、「理念」から「責務規定」の全てが存在しないものが３１件もあり、そのうち「機構系」、「計画・認定系」のいずれか、あるいは両方に該当するものは、２４件あった。

このように、「促進法」では、既存の施策とはなじみのない新たな取り組みではなく、既存施策に関連する一部分についての新たな取り組みについて、理念や責務に言及するまでもなく、特定の分野における機構設置や計画・認定、特例扱いというような手法により政策の目的を実現できるため、法律の構造が異なって来ることがわかる。こうした手法は、既存施策を司る内閣の仕事と馴染みやすく、閣法が多いことにも繋がるものと言えよう。なお、「基本法類度」が「推進法」の平均より上の１６以上のもの

は21件あり、そのうちの8件が議員立法で、その割合は約4割と、「促進法」全体の議員立法の割合の約2割より高くなる。21件は「促進法」全体の91件の23%でしかなく、やはり「推進法」との差は大きい。

法律の世界では、「促進」と「推進」は意識して違う使われ方をして来たと言わざるを得ないのではないかとしたが、構造分析表、「基本法類度」から、明確にそれが読み取れる。

このように見て来ると、「促進法」は、法律の題名から概ね「基本法類」に含まれると推測して良いものに含まれるとするのは困難だと言わざるを得ない。主たる判断は、「基本法類度」による。「推進法」については、「基本法類度」で最低の13の「基本法」を上回るものが、49件中36件と7割を超えていること、累積の傾向で、累積が大きく増える時期、議員立法の占める割合等が「基本法」のそれと類似していること等により、「推進」と言う言葉が法律名にあるだけで、概ね「基本法類」に含めて考えたい。一方「促進法」の方は、「基本法類度」で13を平均でも下回っている。個々の法律の構造等を見極め、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもの」となっているかを判断する必要がある。その結果、「促進法」の中で「基本法類」として扱えるものは、次に示す「まち・ひと・しごと創生法」のように題名の中に「基本」や「推進」、あるいは「促進」の言葉がなく、その構造等により「基本法類」として扱えるものと同列のものであると考える。

#### (5)「基本法類」の範囲と性格

##### ①「基本」、「推進」の言葉が題名に含まれない「基本法類」

個々の法律の構造等を見極め、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもの」となっているかを判断し、総合的な見地から最終的に「基本法類」と分類されるかの判断は

行うべきものであろう。まずは、「基本法類度」が前述の13を上回るかを一つの基準としてみたい。13の意味だが、例えば、今後「基本法類度」が12の「基本法」が出されることが全くないかというとその保証はない。しかし、ある程度共通の性格を持つ法律の集まりの分析ということでは、平成27年（2015年）までに出された「基本法」を分析し数値化した「基本法類度」の最低のもの以上という線で見ることがあって良いのではないかと考える。「促進法」の中でも、前述の内閣府の特別な機関の根拠となった「民間資金等の活用による公共施設等の整備等促進に関する法律」（平成11年法律第117号）の「基本法類度」は19であり、「基本法類」に含めて考えたい。

法律名に「基本」や「推進」の言葉が含まれなくとも「基本法類」と解して良いものとして、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）（法案は、第187回国会閣法第1号）がある。構造分析表で見てみると、表3-5のようになる。「基本法類度」は22で、「推進法」の平均15.17を上回り、基本法の平均24.49に近い。これは、「基本法類」に含めることとなる。同様に、他の新規法律も、「基本法類」の構造分析表で見れば、「基本法類」に含めて良いものかどうか判断できると考える。

表3-5 まち・ひと・しごと創生法の構成																				
題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	本会議審査		前文	理念	責務規定				施策規定		計画	本部等	権利	罰則	実施法	数値化	備考
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策							
まち・ひと・しごと創生法	H26.11.28	136	閣	●	●	×	○	○	○	努力	努力	×	×	○総合戦略	○	×	×	○	22	法制上の措置等

\*総務省・法令データ提供システム、衆議院ホームページより。

\* 総務省・法令データ提供システム、衆議院ホームページより。

## ②「基本法類」の性格

「推進法」、「促進法」の分析で「基本法類」が「機構系」、「計画・認定系」のようなレベルの具体的な問題解決を一気に示せないような新しい問題への取組み等を内容とするものであることが浮かび上がって来た。これらに加えて、「まち・ひと・しごと創生法案」の審議に際して、「基本法類」をネガティブに捉える根源とも言うべき「法律事項」について議論がされた点についても注目したい。閣法であったこともこうし

たことが議論される要因となったと言えるが、ここでこの点を取り上げたい。

第187回国会衆議院地方創生に関する特別委員会、平成26年（2014年）10月15日の質疑（会議録第3号）。次世代の党の桜内文城代議士と石破大臣のやりとり。同日には、民主党の代議士と石破大臣の間でも同様なやりとりが行われていた。

○桜内委員 （略）実は、先週、党の政調の部会で、役所の方からヒアリングをいたしました。いわば法律事項というか、この法律がないとできないことというのは何かあるんですかとお尋ねしたら、ないというお答えでした。

こういった法案を担がれている石破大臣の御見解をお尋ねいたします。

○石破国務大臣 （略）これは言わずもがなであります、法律事項というのは、人に権利を与え、または義務を課す規定のことを法律事項というわけでございます。

では、今度の法案にそういうことが書いてあるかといいますと、それが直接書いてあるわけではございません。しかしながら、例えば、まち・ひと・しごと創生本部をつくりますという規定、これは、その創生本部がなければ、そこから出してくるいろいろな権利あるいは義務、提案をいたします権利や義務も、その根拠となるところの組織がなければ意味がないということに相なります。ですから、そういう組織法あるいは理念法、プログラム法的な意味を持つ法律でございしますが、組織法的なものがあって初めてその組織が出しますいろいろな政策というものに権利や義務が伴ってくるものだと思っております。

ですから、今回の法律は一種の基本法的なものでございますので、この法律を出す意味がないとは思っておりません。そしてまた、組織法的な部分も一種の法律事項というふうに私としては認識をしておるところでございます。

○桜内委員 今大臣がおっしゃった、権利を与え、または義務を課すもの、これは法規概念と言われるものでありまして、もちろん法律の対象となる事項がそれに限られるものではありません。しかし、先ほど申したように、私は別に法規事項にこだわっているつもりもありません。今大臣が、本部をつくるということもおっしゃい

ましたけれども、本部は既に、閣議決定によって9月3日につくられているんですよ。(略)

○石破国務大臣 (略) 確かに閣議決定でそういうことは可能でございます。これが、次の内閣というものが仮にいつの日かできたとして、引き継ぐことも可能でございます。しかしながら、次の内閣が、こんな必要はないと思えば、それはもう国会の御審議を経ずにそういうものは消えてなくなるわけでございます。

国会の御審議を経てきちんとした法律としてそういう組織ができるということは、国民の代表である国会の御審議を経て法律上に根拠がある組織と、単なる、単なるという言い方は言い過ぎかもしれませんが、閣議決定に基づく組織というのは、それなりに意味が違うと思っております。

法律という形で国会の御審議を経た組織というものが、これからいろいろな政策を企画立案いたしてまいります。あるいは、国民の権利義務にかかわるものも出てまいりましょう。それにはやはり法律上の根拠が組織に必要だと私は認識をしておるところでございます。

○桜内委員 (略) 別に、閣議決定というものは、内閣がかわったら効力を失うわけではありません。閣議決定でもない、例えば河野談話のような法的形式がはっきりしないものでさえも、これはいろいろな意見があるでしょうけれども、私はあんなものは早く撤回すべきだと思っていますけれども、ずっとあるわけですよ、もうこの二十年来。

そういった意味で、閣議決定で設置したものと法律で設置したものの差を言っても、僕は余り意味がないと思っております。もちろん、国会を通すか通さないかというのはありますけれども、少なくとも、行政権の権限の範囲内で閣議決定でもって設置できるものを、あえてこうやってもう一度、既にもうその本部はつくっているわけですよ、閣議決定でもって。それを、こうやって国会に持ってきて、それを根拠に特別委員会までわざわざ設置するというこの意味合いがどこまであるの

かというのを我が会派は申ししてきた次第でございます。(略)

以下、本論第1章での言及の繰り返しとなるが、元内閣法制局長官の山本庸幸によれば、「法律事項」は、いかなる法律案にも必要不可欠とされ、まず、「人に権利を与え、又は義務を課す規定」がこれにあたるとされる。第1の類型は、特定の法律要件を設定し、それに該当する自然人や法人に対して、それに対応する法律効果すなわち法律上の権利を付与するというもので、第2の類型は、法律上の義務を課す規定である。第3の類型は、行政機関の組織及び権能に関する規定とされている。「行政組織の内容は、人の権利義務に密接に関わるものである」という理由である<sup>18</sup>。

一方、佐藤幸治は、立法の意味につき、A説として権利を制限し義務を課す範疇を原型とするもの、B説として、一般的・抽象的規範性に本質をみようとするもの、C説として、憲法を除き最高の法形式である「法律」を制定・改廃する機能とするものとし、「確かに、国民主権の下で唯一の強い民主的正統性をもつ議会が、現代社会にあって、A説やB説が想定してきたことよりもはるかに多くのなすべき課題に直面していることは率直に受け止めなければならない」とし、基本的にA説をベースとする「法律事項」を超えた議論が必要ではないかとする<sup>19</sup>。更に閣法と議員立法は、取り巻く制度から異なる制約を受けるものでもある。政令や閣議決定で施策の遂行ができる内閣があえて法律案を出す場合の法律案の内容と、そうした政策実現の手法を持たない議員による立法では内容が異なるのである。すなわち前者は「法律事項」ということをある程度厳しく求められても自然であるが、後者は、そうではない存在ではないかということである。

閣議決定でできる組織づくりを、法律で行うことも必要とする石破大臣の答弁は、「法律事項」のいわゆる第3類型だとする論をとると若干厳しいのではないか。大島のように「現代国会においては、必ずしも法＝強制力という図式が成り立つわけでは

<sup>18</sup> 山本、前掲「法律の立案」、319頁。

<sup>19</sup> 佐藤幸治、前掲『日本国憲法論』、432頁、433頁。

なく、強要性以外の要素や理由からも法適格性が付与されることになる。これは、広く、議会という国民の代表機関が定めることが民主主義の論理から要請される、あるいは適当とされる、という判断に基づく法適格性ということができるだろう」とし、「基本法のように、基本的な国の方針などを定めるものもあり、これも強要性という要素はほとんど含まれていないが、国の方針を法という形式をとって明確にすることに意味がある」とする方が、石破大臣の答弁の結論部分が導き易いのではないかと考える<sup>20</sup>。

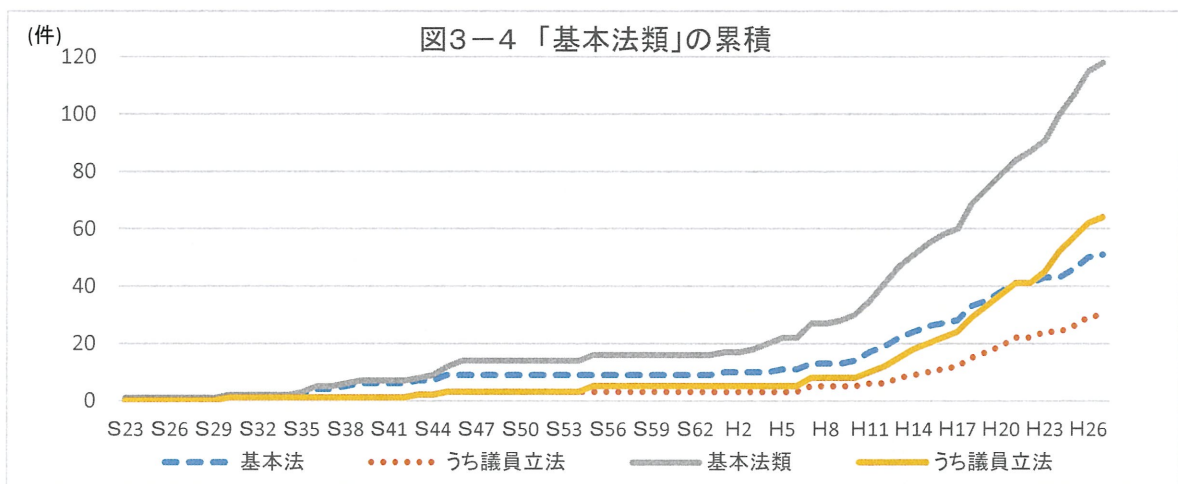
論者は、基本的に大島の論を支持する。ただ、閣法については政令や閣議決定で政策実現の道がある分、法律案にするに際しその必要性を意識する必要があると考える。その立場からは、井上のように「法律事項に関わると言い難い宣言的規定から成る「何々基本法」・「何々推進法」の類も議員立法により量産化されている現状」との指摘は、取り巻く制度から閣法に求められる要素に関する論に縛られており、特に議員立法に対しては的を射てないと言えよう。更に「まち・ひと・しごと創生法案」を内閣が閣法として提出し、当該国会の論争の中心とするような状況を見るならば、井上の指摘は、閣法に求められる要素に関する「過去の」論に縛られていて、その後の閣法のあり方にも適合していないと言えなくもない。石破大臣も「法律事項」を否定していないし、その上で、閣議決定で作れる組織を法律で作る必要性を「法律事項」とは別次元のものとまでは言及していないが、こうした閣法の扱い自体が「基本法類」の位置づけの展開を物語っているのではなかろうか。

### ③「基本法類」の「量産化」

「量産化」にも関係し、もう一つ図を示したい。「基本法類」の範囲は「もの・ひと・しごと創生法」のように、題名に「基本」も「推進」も入っていないものまで広がるとした。全法律の「基本法類度」を分析すれば、「基本法類」に含めて考えるべきものの数もわかることとなる。ただ、その分析には膨大な作業を要するので、ここでは「基本法」、「推進法」、そして「促進法」を対象としたい。「基本法類」には、前述したよ

<sup>20</sup> 大島、前掲『法令起案マニュアル』、8頁。

うに、「基本法類度」が12以下のものでも、総合的に判断すれば、「基本法類」に分析すべきものが存在する可能性を否定しないが、とりあえずの基準として「基本法類度」が13以上の「基本法」、「推進法」、「促進法」の累積を図3-4に示す。「基本法」だけの累積グラフより「量産化」の実態がより明確に把握できる。議員立法によるものが半数と、一般的な成立法律の閣法と議員立法の割合と比べかなり高い。



#### (6) 「基本法類」の分析から見えるもの

「基本法」、「推進法」、「促進法」等の分析を通じて「基本法類」の性格付けと「量産化」の実態を明確にできるのではないかとしたが、「基本法類」が「機構系」、「計画・認定系」のような具体的な問題解決を一気に示せないような新しい問題への取組み等を内容とするものであり、平成13年（2001年）以降に累積の特に高い伸びを持つものであり、そして議員立法の割合が高いものであるということをより明確に示すことができたのではないかと考える。閣法の扱いにおいても、国の方針を法という形式をとって明確にすることに意味があるという考えが持たれるようになって来ている中、省庁間の垣根を超えた問題への取組みの必要性が依然として存在し、この分野における「基本法類」の役割が一層高まり、「量産化」も更に続くものと考え<sup>21</sup>。

<sup>21</sup> この1. の部分を個別の論文としたものが、宮崎一徳「「基本法類」の構造分析」『公共政策志林第5号』法政大学大学院公共政策研究科、2017年3月である。次の「ねじれ国会」期の「変換型議会」の表出とその対応と並べ論じることで、非「ねじれ国会」期も「変換型」の努力が求められる領域が存在することを印象づけたい。



## 2. 「変換型議会」における議員立法の役割

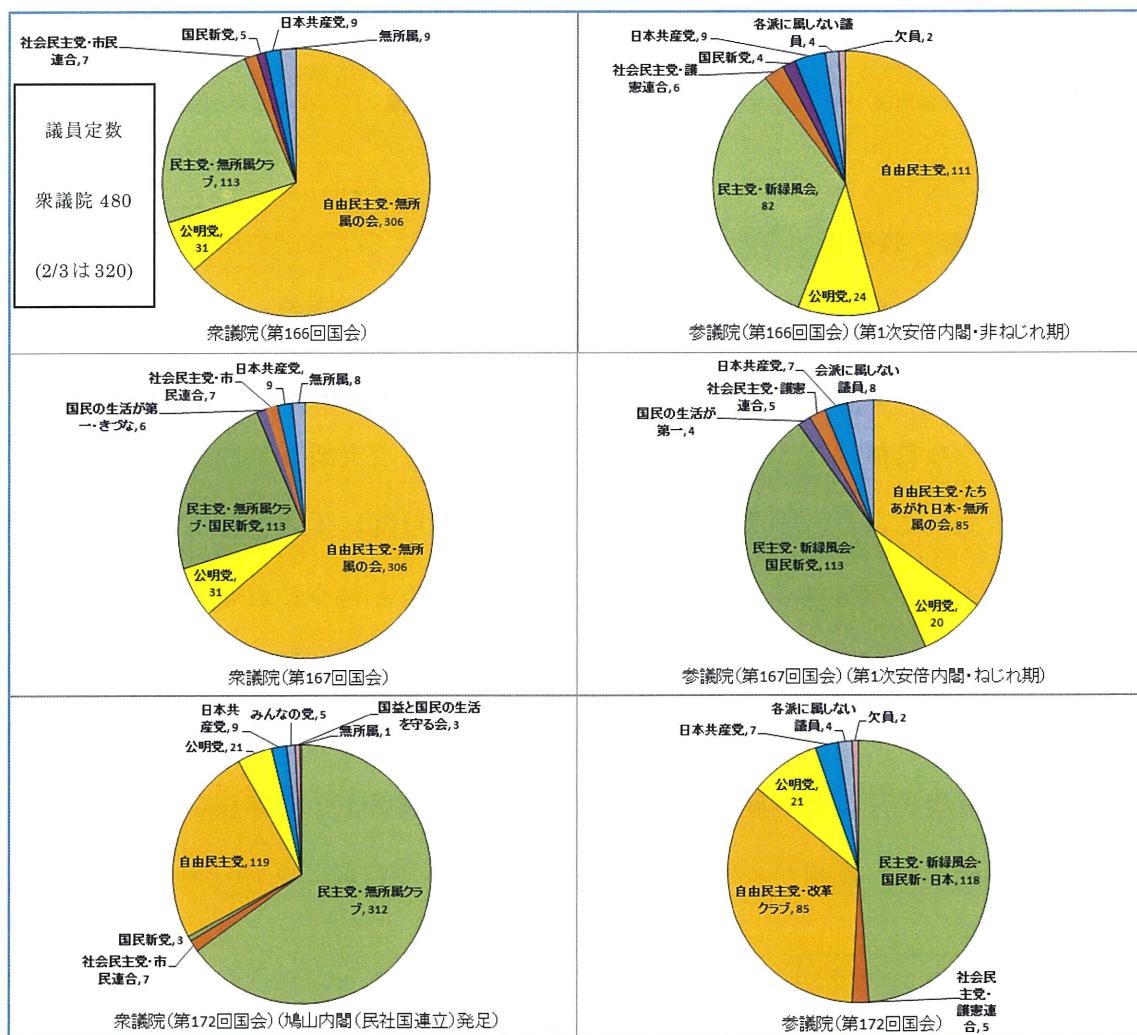
さて、閣法が提供するアリーナの狭まりに関し、「基本法類」における議員立法の役割につき論じてきたが、少し違う文脈で、議員立法の持つ役割がより明確に認識された事例について論じたい。「ねじれ国会」の出現に伴う「変換型議会」の表出である。

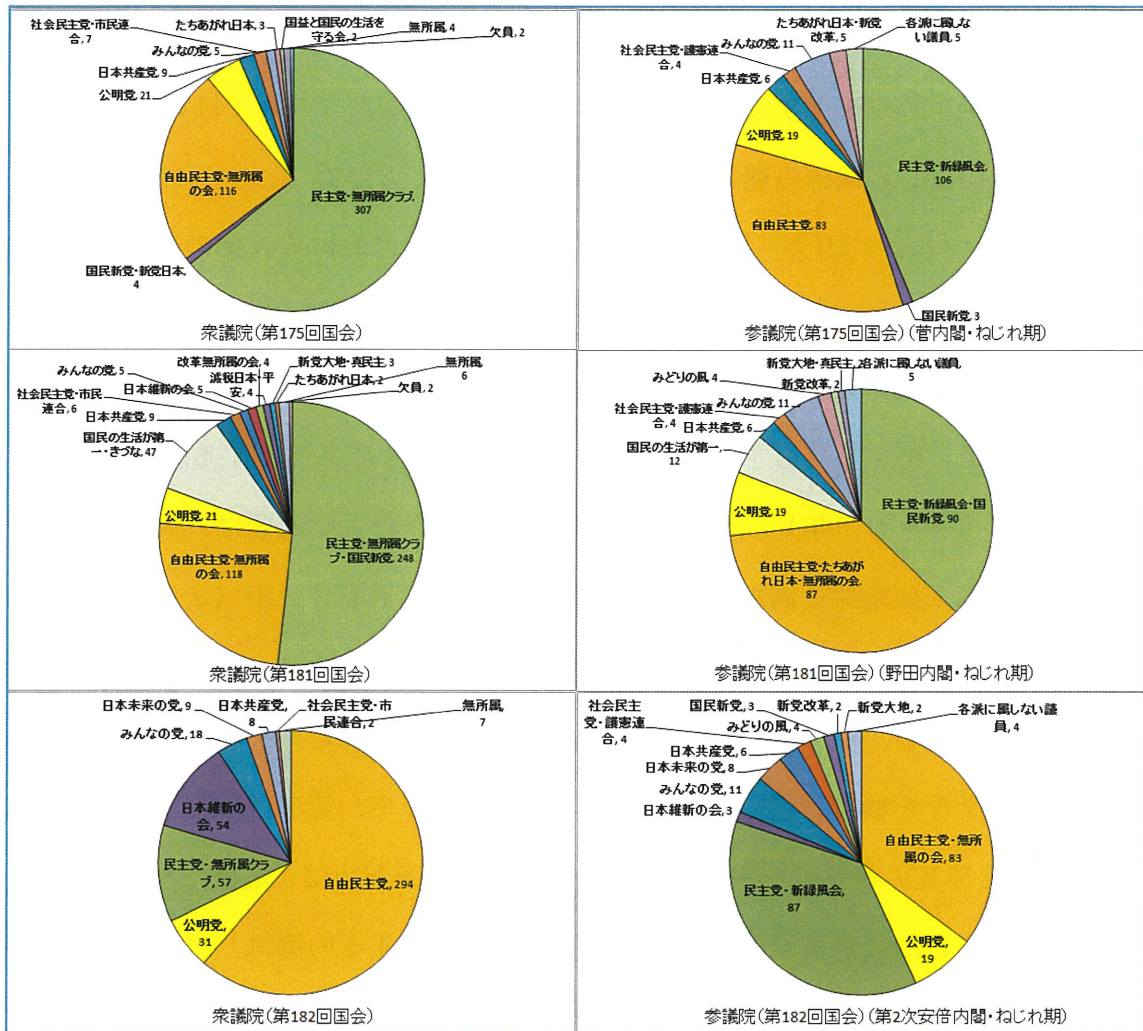
### (1) 「ねじれ国会」による「変換型議会」の表出

#### ① 「ねじれ国会」の状況

「ねじれ国会」とは、衆議院の多数派を形成して内閣を組織している政権党・与党が、参議院での多数を失っている状況を指す言葉で、法規に定められた用語ではなく、

図3-5 「ねじれ国会」の衆参会派別勢力図





報道等で使われて定着したものである。

昭和20年代を除き、平成元年（1989年）、平成10年（1998年）にもそうした状況は生じたが、前者は自民、公明、民社のいわゆる自公民路線、後者は自民、自由、公明のいわゆる自自公連立により、比較的短期間に与党が参議院においても主導権を回復していた。これに対し、平成19年（2007年）の参議院通常選挙から平成21年（2009年）衆議院総選挙の間の自公政権、平成22年（2010年）参議院通常選挙から平成25年（2013年）参議院通常選挙までの間の民主党政権及び自公政権時は、明確に「ねじれ国会」における国会運営に与党が直面したと言える。平成19年からの自公政権及び平成24年（2012年）からの自公政権は、衆議院で3分の2以上の多数を占め、憲法第59条等の、憲法の予定している再議決

等の両院関係に関する規定の用いることができたが、平成22年からの民主党政権では、衆議院で過半数は確保するものの、3分の2以上の議席を有してはいなかった。

## ②「ねじれ国会」の政権の運営と閣法の成立についての分析

川人貞史は、「ねじれ国会」に関し、「日本の憲法制度における政権の存立と立法の成立の条件とは同一ではない」とし、「ねじれ国会」においては、第一の政権の存立のためには特に衆議院の政権党が首相を支持することが必須であり、第二の閣法を成立させるためには、野党が許容するまで修正する譲歩が必要であるとする。

平成19年（2007年）以降の安倍、福田、麻生の自民党内閣は、第一の条件を満たしつつ、第二の条件を満たすことに苦悶した一方、平成22年（2010年）以降の菅内閣は、第一、第二の条件を満たそうとせず、野田内閣は、第一、第二の条件を満たそうとしたが、第二の条件を満たすために、自・公両党との三党合意を優先し、それが第一の条件を壊す結果となったとしている。そして、第2次安倍内閣については、「2013年夏の参院選で衆参ねじれ国会を解消するために、慎重に政権運営を進めた。衆参ねじれ国会が続く限り、政権を維持しようとする内閣は、二つの命題の条件を満たしていく必要があり、安倍内閣はそうした意図としたたかさを身につけていたようである」としている<sup>22</sup>。

この時期の「ねじれ国会」の初期には「決められない政治」等の報道が盛んになされたが、川人の言うところの第一と第二の命題の違いと関係性をきちんと認識することで、内閣が「したたか」に「ねじれ国会」を生き延びることも可能ではないかと考える。第二の命題の条件を満たすには、例えば、憲法第59条第2項の衆議院の3分の2の再議決についての不慣れ、そこからくる抵抗感が当初存在するのはやむを得ないと考えますが、様々に憲法にビルトインされた「ねじれ国会」のしくみをしっかりと整理して認識することが必要であると考えます。本論では、更に議員立法との関係も論

<sup>22</sup> 川人貞史「衆参ねじれ国会と政権の運営」西原博史編『立法システムの再構築 立法学のフロンティア2』ナカニシヤ出版、2014年。113頁、131頁、132頁。

じたいと考えるため、特にこの第二の命題に注目する。

川人は、法案の成立に関して、次のように図示して説明をしている<sup>23</sup>。

「ねじれ国会」において、衆議院の多数派である政権党と参議院の多数派である野党が合意できるような法案であれば、成立する。法律の成立により実施される政策の好ましさにについての指標があると考えた時に、法案が成立していない現状(status quo)の好ましさと比較して、与野党双方にとって、法律の方が好ましかれば、その法律は成立することになる。

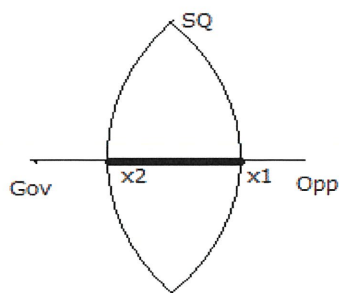


図 K 1

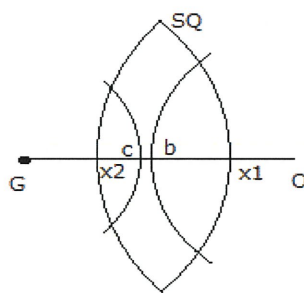


図 K 2

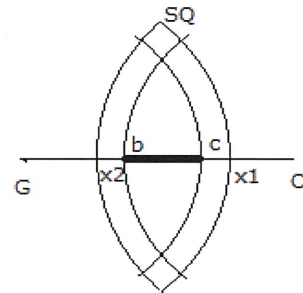


図 K 3

図 K1 は、政策空間上に、政権党すなわち与党 (Gov) と野党 (Opp) の最適点 (理想点) を左右にとると、法案が成立していない現状 SQ よりも自分の最適点に近い法案が好ましいので、与野党ともに好ましいと考える範囲 (Winset、勝利集合) 内の、特に線分  $x_1x_2$  のコア (core) に「ねじれ国会」の成立法案は落ち着くと考えられるとすることを表す図である<sup>24</sup>。

図 K2、図 K3 は、「ねじれ国会」で、衆で与党が再議決に必要な 3 分の 2 以上の議席を有している場合のものである。

与党が、始めから野党も許容できる範囲  $x_1x_2$  の法案を提出すれば、通常、野党も賛成することになる。しかし、(ア) 野党の影響力を有権者にアピールする、(イ) より

<sup>23</sup> 川人、同。116頁～120頁。

<sup>24</sup> 川人の説明に、論者の解釈を重ねると、GovあるいはGの地点及びOppあるいはOの地点が、与党及び野党のそれぞれの最適点。あえて左右に並べることで、見方の違いが印象づけられる。与党にとって  $x_1$  は、現状よりは法改正の方がよいぎりぎりの点。それより O の方に行くのなら、法改正をしない方がよいとなる。同様に、 $x_2$  は、野党が受け入れられるぎりぎりの点。それより G の方に行くのは、現状より悪いので断固反対となると考える。



野党に好ましい内容の修正を目指す、を理由に、野党がすんなりと賛成して成立させたくない場合があるとする。(ア)、(イ)といった野党側のメリット、効用の一つとして、参議院での法案否決による利益  $b$  を設定している。一方、与党側では、衆での 3 分の 2 の多数を背景に、 $x_1 x_2$  のコアではなく、自分の最適点を政府原案として提出し、成立させることができるが、再可決は (ア) 労力も時間もかかるし、(イ) 有権者の不評を買うかもしれない。(ア)、(イ) といった与党デメリットとして再可決によるコスト  $c$  を設定している。

図 K2 は、再可決による政府原案の成立を示すが、この条件は、 $b > c$  である。野党は否決による効用を得、与党は再可決のコストが小さいので、修正より再可決を選ぶ。

図 K3 は、再可決ではなく修正が合意される場合を示すが、この条件は  $b < c$  である。与党にとって  $c$  の位置で修正合意することと、 $-c$  の再可決のコストを負担するのが同

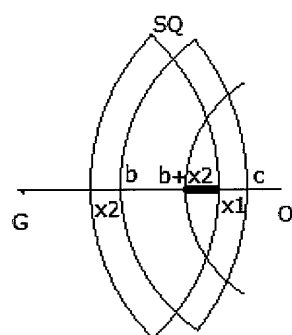


図 K 4

じ効用とすると、より  $b$  に近いところ、より  $G$  に近いところで修正合意することになり、好ましい。野党にとって参で否決しても  $b$  の利益を得るが、修正合意すれば、政府原案が再可決されるより好ましい。

図 K4 は、再可決がない場合の成立法案について示す。

衆で与党が 3 分の 2 の多数を有していない場合、通常、再議決はできないし、参で法案を否決する野党の分断に成功

し一部野党の取り込みにより再議決を行うには相当の手

間と代償を伴う可能性がある。与党にとって再議決のコストは法外に高くなり、現状維持の方がよいということが考えられる。野党は参の否決で法案を廃案にできるので、否決の利益  $b$  と現状  $x_2$  の利益の合計より好ましい修正案のみ成立させる。野党は、それでも成立しない現状よりはましだということまで政府法案の修正を要求することができるということである。小渕内閣時の金融再生関連法案の野党案ほぼ丸呑みもこれに該当するとされる。

このような立法の成立条件を冷静に分析し、様々に憲法にビルトインされた「ねじれ国会」のしくみを適切に使用し、その中でたとえ報道が煽っても、あまり焦らずに、政治課題の選択を行う等することで、第一の条件、政権の存立への悪影響を最小限とし、来る参議院選挙での「ねじれ国会」の解消をしたたかに狙うということがあり得ると考える。

### ③「ねじれ国会」での法案成立の状況

②は、閣法の修正に関するものであったが、修正に至るまでには、野党の対案の議員立法が存在する場合もあるし、修正協議自体も、基本的に議員間で行われるもので、「基本法類」の議員立法と同様に、内閣のリーダーシップや官庁の問題意識を契機としたものとは異なる発想による立法の動きである。

ここで、議員立法の成立状況も含め、「ねじれ国会」期における実際の法案成立の状況を見てみたい。平成19年（2007年）と同22年（2010年）のうち夏以降は、「ねじれ国会」期であるが、通常国会での状況を優先して、「ねじれ国会」の時期とはしていない。同様な考えで、平成25年（2013年）は「ねじれ国会」の時期とする。成立件数では、民主党政権発足後1年目の平成22年の成立件数の少なさが目立つが、平成17年（2005年）～19年と比較すると「ねじれ国会」の時期の成立件数の少ない。川人は、平成19年からの「ねじれ国会」の時期の自公政権について、「機能マヒに陥ることが懸念されていた国会運営は、再可決によって成立した法案を除けば、与野党の協議が進行して、内閣提出法案の原案や修正案が成立した。」としているが、グラフ等からは、平成22年以降の民主党政権下の「ねじれ国会」においても、与野党の国会における協議による合意形成が見て取れる。成立法律の構造比で見ると、平成22年と比べても、「ねじれ国会」の時期の、修正されて成立した閣法の比率が高いことがわかる。

なお、成立法律の構造比で見ると、途中からねじれが解消した平成25年（2013年）の閣法（修正なし）の比率は、「ねじれ国会」期ではない平成22年（2010

図3-5 「ねじれ国会」期の法律の成立件数

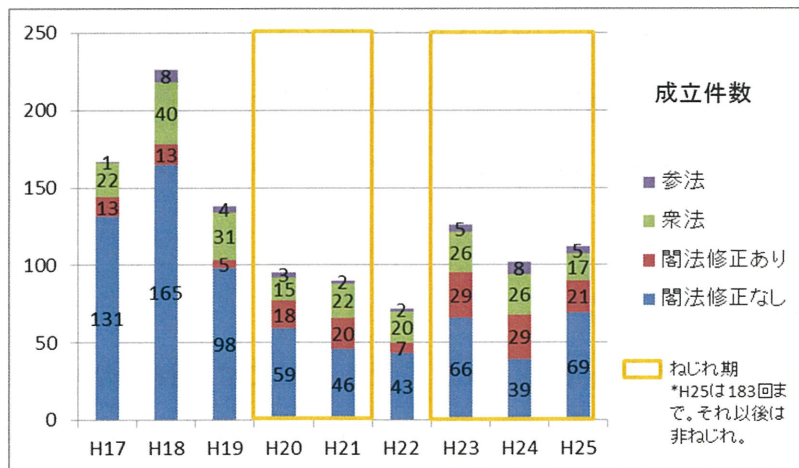


図3-6 「ねじれ国会」期の成立法律の構成比

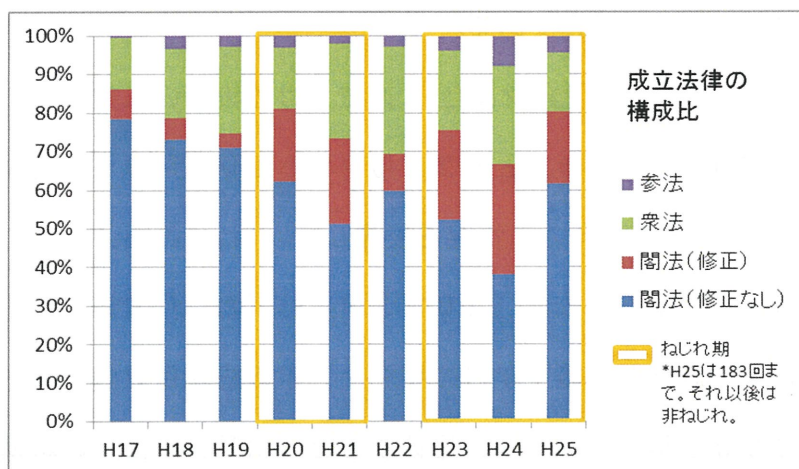
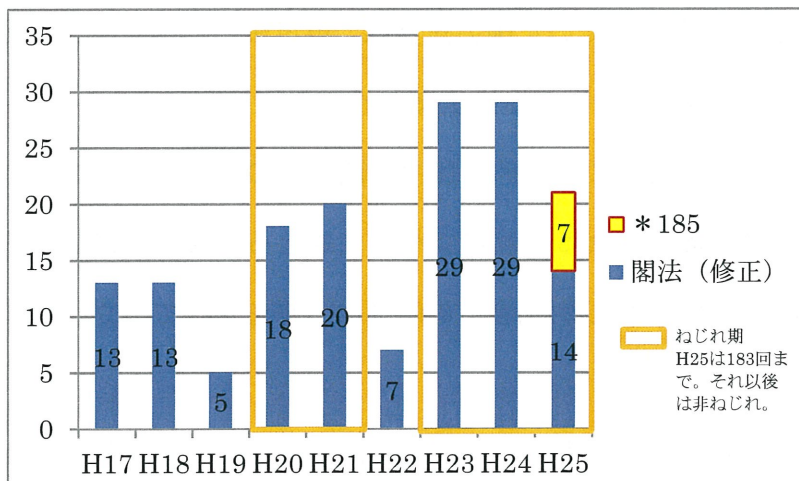


図3-7 「ねじれ国会」期の閣法の修正数



(閣法の修正数を、より一層その特徴が見えてくるようにグラフにしたもの。)

年)の水準に並ぶが、閣法(修正)の比率は依然として(年間)「ねじれ国会」期の高さに並ぶ。また、ねじれが解消された後の185回国会においても、7本の閣法で修正が行われたことは特徴的である。衆議院における与野党協調路線については、後述する。

次に、より詳しく「ねじれ国会」の時期の閣法の修正状況を見てみたい。

表3-6

○ねじれ国会での閣法の修正数等								
内閣	ねじれ国会		再議決等	修正数a	修正数b	修正率%	年間件数	年
	回次	期間						
小泉	第164常会	H18.1.20~6.18(150日間)		3	3	3.6	5	H18
1次安倍	第165臨時会	H18.9.26~12.19(85日間)		2	2	11.1		
	第166常会	H19.1.25~7.5(162日間)		3	3	3.3		
1次安倍	第168臨時会	H19.9.10~9.25(総辞職)					6	H19
福田(康)		~H20.1.15(計128日間)	1	3	3	21.4		
	第169常会	H20.1.18~6.21(156日間)	*6	13	13	20.6	18	H20
麻生	第170臨時会	H20.9.24~12.25(93日間)		2	5	35.7		
	第171常会	H21.1.5~7.21(198日間)	8	21	21	31.8	21	H21
(鳩山)	第173臨時会	H21.10.26~12.4(40日間)		0	0	0.0		
	第174常会	H22.1.18~6.16(150日間)		4	4	11.1	7	H22
菅	第176臨時会	H22.10.1~12.3(64日間)		5	3	21.4		
	第177常会	H23.1.24~8.31(220日間)		21	21	25.6	29	H23
野田	第179臨時会	H23.10.20~12.9(51日間)		8				
	第180常会・第181臨時会	H24.1.24~9.8(229日)、 10.29~11.16(19日間)		27+2	37	45.7	29	H24
2次安倍	第183常会	H25.1.28~6.26(150日間)		16	14	22.2	21	H25
	第185臨時会	H25.10.15~12.8(55日間)		7	7	25.9		
	第186常会	H26.1.24~6.22(150日間)		11	11	13.4		

※再議決等:基本的に憲法§59②による衆再議決。\*6のうち5は憲法§59④によるみなし否決再議決。  
 ※修正数a:その国会で閣法の修正された数(衆・参でそれぞれ修正されたもの、修正されたが、成立しなかったものを含む。)  
 ※修正数b:成立した閣法のうち、修正されたもの。  
 ※修正率:成立した閣法中の修正されて成立した閣法の割合。

川人によれば、菅内閣は、「法案修正の譲歩をしないまま野党へ協力要請することを優先したようである」(125頁)が、「東日本大震災の発生により状況が一変し」「与野党の修正協議が順調に進んだ」(127頁)としている。そうした状況もあるかもしれないが、それらを含めて、「ねじれ国会」の時期の修正率の高さが見てとれる。川人が「自・公両党との三党合意を優先し、それが第一の条件を壊す結果となった」(「第一の条件」とは、政権維持の条件)とした野田内閣を通しての修正率は、45.7%と非常に高くなっている。



## （２）「変換型議会」の表出の評価

### ①「アリーナ型議会」の国会における「変換型議会」の表出

第１章で引用した大山の、アリーナ型議会を民意の反映という観点から肯定的にとらえ、「議院内閣制下の議会、国会ももちろんそうですが、においては、一番大事な仕事というのは内閣法案をいかに精査するかということにあると存じます」との発言は、「ねじれ国会」における強大な拒否権プレーヤーである参議院（で多数を占める野党）の存在を前提としたものではないと考える<sup>25</sup>。提出法案を議会での審議で練り上げていくN. W. ポルスビーの言う「変換型議会」の表出が（１）の③を見ても明確に認識される。

議会での審議で練り上げると言う点で、与野党の協議の過程が会議録に残る形で示されている例として、第１７７回国会の参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第９号（平成２３年７月１４日）の、参第９号「平成２３年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」（佐藤正久君外９名発議）の審査がある。この議員立法は、当時野党の、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革、社会民主党の共同提案で、与党等の反対にもかかわらず参議院を通過し、衆議院で修正協議が整って、修正の後成立したものである。「ねじれ国会」だから生じ得る珍しい経過の法案である。参議院での修正協議は成就しなかったものの、精力的に修正協議がなされた。発議者の浜田昌良議員は、委員会答弁で、「私も、今回の修正協議で、先週金曜日から合計１０回、昨日は１日で４回行いました。今日の朝も行いました。そういう意味では、真摯に協議していただいたことに対して感謝申し上げたいと思っておりますし、（略）」と経緯を示し、また修正協議の論点等も答弁で詳しく示している。参議院での修正協議はまともになかったが、衆議院での修正につながったと考えられ、まさに議会で練り上げる過程がうかがえるものである。

確かに恒常的に「ねじれ国会」の状況が生じるものではないが、衆参の選挙制度、

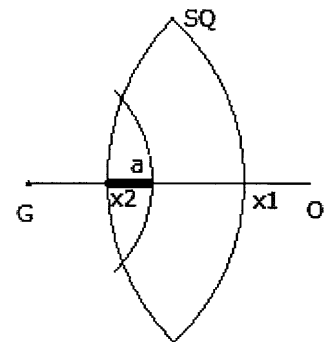
<sup>25</sup> 大山、前掲『国会学入門（第２版）』、前掲第１８３回国会参議院憲法審査会会議録。

選挙時期の違いが存在する中では、今後とも生じ得るものとして、平成19年（2007年）以降5年弱の年数とそこで行われた取組は、国会における立法の一形態であると評価して良いのではないかと考える。

## ②非「ねじれ国会」期における閣法修正

「ねじれ国会」が解消した後の第185回国会（臨時会）において7件の閣法が修正されて成立している。第186回国会（常会）においては、成立した閣法82件のうち、10件が修正されている。非「ねじれ国会」の時期の近年の常会である第164回国会、第166回国会、第174回国会の、修正されて成立した閣法が3、4件であるから、10件は多い。修正率でも、閣法の提出件数を63件と大幅に絞り込んだ第174回国会の11.1%を上回る13.4%を記録した。

川人の概念図をもとに考えると、「ねじれ国会」の時期でなくとも、与野党ともに好ましいと考える範囲内の、線分  $x_1x_2$  のコア (core) は存在するのであろうが、与党にとっての再議決のコスト  $c$  は存在せず、野党には否決の利益  $b$  どころか、そもそも一院のみの否決の能力すら有していない。



図K5

こうした場合に閣法の修正が行われるのは、与党にとって修正の利益  $a$  が存在する場合のみと考えられる。

それでは、その与党にとっての修正の利益  $a$  とは何か。(ア)内容に関するものと(イ)国会運営上のメリット2つが考えられるとするのが自然であろう。

(ア)の内容に関しては、立案途中では発覚しなかった法案の問題点の解消や、審議中に示された考え方を、与党自ら法案に取り入れようとする場合等が考えられる。新たな視点を野党が提起した場合や世論の展開等が契機となるものである。ただ、こうした点は、非「ねじれ国会」期に限らず、「ねじれ国会」期でも修正の要因となり得

る。修正の利益としても、恒常的なものなので、非「ねじれ国会」期でも修正が成り立つ場合のものという程度が適格な表現かもしれない。

(イ)に関しては、国会の委員会の運営が、通常、それぞれの理事会における多数決ではなく全会一致あるいは「概ねの合意」によりなされている現状からすると、法案についての野党の賛成は得られなくとも、運営についての野党の合意を得ることは、法案審査の会期内終了等のために非常に大切なこととなる。

最終的には運営についても多数決で決することは可能だが、野党の大きな反発を招くと、「与党の横暴」との世論へのアピールに手を貸すことになりかねない。「ねじれ国会」ではなくとも、法案修正で与党は譲れる範囲で譲ることは、他の法案審査の進捗への影響等も含め、国会運営上のメリットを生み出す可能性は高い。また、法案成立が全会一致あるいはそれに近い形でなされたという実績を作ることは、その法律の執行、またその後の改正等における反対勢力の縮減ということにもつながる。「ねじれ国会」解消で政府が横暴になった」と言われるのを避ける配慮も当然だろう。もちろん法案修正自体、ある程度の時間と労力を要するので、ほどほどの件数に留まるのが普通であろうが。

実質的な内容修正、あるいは検討条項の挿入等、修正の形は様々であるが、(ア)の要素のみならず、(イ)の内容の要素が加わったものもあると考えられる修正が、「ねじれ国会」解消後も、特に衆議院においてある程度の数で成立していることは、注目される。

### (3)「ねじれ国会」期の検証から考える。

「ねじれ国会」期の「変換型議会」の検証は、修正協議を中心に、議員立法を成立させるのと同様な与野党の議員の主体的な政策の練り上げの努力が実際に行われていることが確認できた。それは、それがなければ政策を法律で実現できないという認識がある程度幅広く社会に共有されているからではないかと考える。「基本法類」の増加

における議員立法の割合の高さは、閣法が提供できるアリーナの狭まりと議員立法による対応の重要性、必要性を認識させるが、そうしたことの認識の広がりが「ねじれ国会」期と比べて、果たして十分かについては問題意識を持たざるを得ない。非「ねじれ国会」期においても、与野党の議員の主体的な政策の練り上げの努力が求められていることの認識を、このように議員立法の役割の増加を論ずることで、一般に広める必要があると考えるところである。

## 第4章 議員立法を結実させる取組の展開

中央省庁改革から十数年で、法による見直しを必要とするほど内閣官房、内閣府に重要な政策課題が集中し問題が生じており、そこには「基本法類」が関わり、その中で議員立法の割合が高くなっている。国の取組みのうち、理念さえ整理されていない政策分野への対応の役割を大きく担うようになったものとして、議員立法の評価がなされるべき状況があると考ええる。また「ねじれ国会」が生じれば、閣法が提供するアリーナの狭まりどころの話ではなく、与党の妥協のハードルは多少下がるものの、議員立法や、成立に議員立法と同様な与野党の協議を必要とする修正の取組みにより、変換型議会を動かしていなければならぬ。

一方で、議員立法による政策実現の困難さは何ら軽減されていない。限られた法案審議の時間の枠をめぐって省庁間で競争が生じており、官僚の推進力が期待できない課題を政策アジェンダの上位に押し上げ、いかに議員立法に結実させるか。そしてそれを、国会というボトルネックでいかに通過させるか。そこには多くの力の結集と根気強い取組みが求められるのである。役割の高まりが認識されている、時代の求める議員立法による課題解決のために、その提出等をより円滑にするいくつかの動きがあったのは事実だが、それらが全て順調に展開したとは言えない<sup>1</sup>。しかし、様々な試行錯誤等を経ながら、今日ようやく新たな議員立法を支える形が構築されつつあるのではないかと考えている。この点について本章で論じたい。

### 1. 「政策の窓」による議員立法の分析

キングダンの提唱した「政策の窓(policy window)」モデルは、政策過程は、「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」からなり、これら互いに独立した3つの流れが一

---

<sup>1</sup> 第1章で扱った平成6年(1994年)の「国会改革への一つの提言」や平成26年(2014年)の与野党4党合意の国会改革案等の国会議員側の動きにより国会における制度的改善がもたらされていないことに加え、後掲する「市民立法機構」や民間非営利独立のシンクタンク等の「苦闘」とも言える状況を念頭に置いている。

つに「合流（カップリング:coupling）」したときに、特定の 이슈ーがアジェンダとして取り上げられ、特定の政策案が提示されるとされ、それを「政策の窓」の開放と表現する。それぞれの「流れ」について表にすると表４－１のようになる。「政策の窓」が開いている貴重な好機を捉えてカップリングのために尽力するアクターは「政策事業家（policy entrepreneur）」と呼ばれ、閣僚、議員、ロビイスト、学者、弁護士、官僚等がその役割を担い得るとされる<sup>2</sup>。

表４－１ 「政策の窓」の３つの流れ

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
○問題の認識 ・現状に関する指標 ・劇的な出来事や危機の発生 ・現行のプログラムに関するフィードバック （評価、苦情、経験）	○多様なアクターの様々なアイデア ○議論による修正、検討対象の選定 ・技術的実現可能性 ・関係者の価値観との合致	○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢 ・利益集団の支持もしくは反対 ・議会における勢力図の変化 ・行政府における重要人物の交代
政 策 事 業 家 (policy entrepreneur) の 動 き		

平成になってからの議員立法をめぐる取組み等について、このモデルを基に分析してみることとする。議員立法の提出までの過程では、基本的に官僚の推進力が期待できないので、それに代わる専門性、これを「多元的専門性」と言うこととするが、そういう存在が必要となる。そうした意味で「政策の流れ」の部分が注目される。また「政治の流れ」で、政治家に新たな政策案の受入れの意識が生じるようになったとしても、そこに辿り着かせる「政策事業家」も、基本的に官僚以外の存在が担うことになるので、この点についても見てみたい。

#### （１）「市民立法」の系譜

「市民立法」とは、平成８年（１９９６年）あたりからの小田実らの阪神淡路大震災の災害被災者支援のための「市民＝議員立法」の運動や、平成９年（１９９７年）の

<sup>2</sup> 岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』２０１２年、三和書籍、３４～３７頁。表４－１は当該箇所の記述より論者作成。

「市民立法機構」の設立等の取組みの名称として使われるものである。これらは、市民団体等が、実現させようとする施策を単に訴えるだけのものではない。市民運動の意義は、「問題が起きたとき、真っ先にそれに気づかされるのは、中央官僚でもなければ、国会議員でもない。現場の人々である。(略)そうした人々の声ができるだけ直接に届くことが必要なのである<sup>3</sup>。」とされるが、「こういう問題に直面している。これを解決せよ。」という訴えは「政策の流れ」の「問題の流れ」で問題を認識し、「政治の流れ」へ働きかけるだけの存在である。これに対し、「市民立法」の取組みは、市民団体等が、実現させようとする施策を法律案（あるいは要綱）の形で議員等に持ち込むものである。すなわち「政策の流れ」にも関わっていくものなのである。

ここで少し、この「市民立法」の概念について触れたい。本論では、「問題の流れ」のみならず「政策の流れ」にも関わって、法律案、あるいはその要綱等を議員に持ち込む取組みを、きっかけとなった小田らの取組みに倣って「市民立法」と言うこととしている。取組み、やり方について注目しての言葉なので、その言葉の一部分である「市民」の概念には深くこだわるものではない。極端なことを言うと、議員、そして官僚以外の者が全て「市民立法」の担い手となり得る「市民」と言えなくない。

とは言うものの、本論の議員立法の役割の拡大は、第2章で個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応を起因とするとし、第3章で取り上げた「基本法類」は、国の取組みのうち、理念さえ整理されていない政策分野への対応を行うものとしていること等から、ここで「市民立法」を行う主体は、既存の利益と直結している存在ではない者であることが想定される。それは、勝田が「市民とは政治過程に遅れて参入を目指す潜在的な政治集団」とし、「個別利益ではなく公益を求めるもの、政治的資源に乏しく参入のルートをもつことができなかった社会的な弱者、集団形成による圧力を生み出すことが難しい少数者等を政治主体として想定」とするのと近いかもしれない<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 杉田敦「市民立法についての覚書」『市民立法入門』2001年、ぎょうせい、43頁。

<sup>4</sup> 勝田美穂『市民立法の研究』法律文化社、2017年。こうした主体が、労組や業界団体のようにある程度の影響力を持つようになると、「市民を卒業する」こともあり得るように思う。本論は、今日の政治の担い手である

小田は、「私は仲間の市民とともに 96 年、まず、公的援助を求める政策をつくり、その実現を求めた。しかし、政治は動かなかった。そして、言った。「法律がない」。それなら私たち市民の側で法律をつくろう—実際、私たちは法律をつくった。しかし、この国の今の制度では、「市民法案」はそのまま法律にはならない。私たちは法案を議員に送り、この「市民法案」に賛同する「市民＝議員立法」運動を 2 年余にわたって展開して、私たちの「市民法案」はそのままのかたちで法律にならなかったが、それがキッカケとなって、98 年、不十分ながら公的援助の法律はでき上がった。(略) この過程のなかで、新しい「主権在民」の政治のかたちが見えて来た。」としている<sup>5</sup>。

小田らの動きが被災者生活再建法（平成 10 年法律 66 号）の成立につながったのは、阪神大震災後の未曾有の局面で、なんとか救済策の実現をという「政治の流れ」があったのも要因であろう。「政策の窓」の開放がなされる条件がそろっていたと言えるが、市民が「政策の流れ」にも関わるという取組みを手に、小田をはじめとする複数の「政策事業家」の「政治の流れ」への働きかけも含めた動きがあって初めて、それまで国は行わないとされて来た「個人補償」的なものが実施されるという大胆な政策転換がもたらされたと言えよう<sup>6</sup>。

「市民立法機構」の設立にかかわった須田春海の取り組みは、30 年以上の市民運動の帰結とも言うべき経緯が見られる。飛鳥田横浜市政、美濃部都政等革新自治体での市民参加の動きの時期に、須田は、直接請求制度を活用した市民運動に参加した。そして、直接請求で都議会に提案させることに成功した条例案があっさりと否決され

---

「市民」という位置づけで論を進めるものではない。松下圭一や五十嵐敬喜のように、近代政治を「時代を画す」観点から整理し、五十嵐の、社会構造が都市型社会に転換する中で、分権化・国際化・文化化の政策が市民政治の類型で行われ、それに基づくあるべき姿が存在するという分析と比べると、不十分との指摘もあろう。しかし、議員立法に対する評価が高くない状況では、それを印象深く覆すだけでも有意義ではないかと考える。五十嵐敬喜・野田和雄・萩原淳司『都市計画法改正—「土地総有」の提言—』第一法規、平成 21 年参照。

<sup>5</sup> 小田実「西雷東騒」『毎日新聞』平成 15 年（2003 年）9 月 30 日。

<sup>6</sup> 「政策事業家」としては、他に「市民立法」側に近い田英夫参議院議員、本岡昭次参議院議員等があげられるが、この問題を「勉強会」を重ねることで「政策の窓」の開放の時期をもたらした浦田勝参議院災害対策特別委員長、財政当局等と調整を行った清水達夫同委員会与党筆頭理事らも該当すると考える。詳しくは、市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治『目録「市民立法」阪神・淡路大震災—市民が動いた！—』1999 年、藤原書店。参議院事務局において、委員会の運営補佐の責任者は主任と呼ばれるが、当時論者は主任 1 年目で、参議院災害対策特別委員会の担当であった。



た経験等から、「審議請求にもならずせいぜい議案提出の義務づけでしかない日本の直接請求制度の成り立ちを学び、そのプロセスで市民立法という表現を使い出した」と言う<sup>7</sup>。国政についても、「請願法に基づく請願がたった一つの制度ということになる。私たちは60年安保でこの請願を無数に繰り返した。その空しさが、街頭行動の過激化を招き不幸な事態を生んでしまった。このことは忘れることはできない」としている<sup>8</sup>。このように、自治体における直接請求制度、国政における請願制度等の我が国の直接民主主義の手法の限界を学ぶ中で、「市民立法」の動きにたどり着いたとされる。

市民側には、「第一段階 問題との出会い」に対する「多様なアドボカシーセンター」、「第二段階 問題の内容の把握」に対する「専門的補助機関・研究機関」、「第三段階 問題解決の努力」に対する「市民立法サポート機関」の整備が必要という考えのもと、須田自身、第一段階の市民運動全国センターを主宰し、第二段階の市民がつくる政策調査会にかかわり、第三段階の「市民立法機構」を作ったとされる<sup>9</sup>。「政策の窓」モデルの3つの流れに対応しているようにも見えるが、平成9年（1997年）5月に発足した「市民立法機構」は「市民から提案された政策案や法律案が、市民の内部でおおむねコンセンサス」を得るための「一般市民、労働界、経済界など、市民相互が対話と共同作業をする場」であり、「情報の結節点の役割を果たすもの」として、時代のツールを活用したネットワーク型組織とされており、「政策の窓」モデルから言うと、まさに「議論による修正、検討対象の選定」を行う「政策の流れ」に該当すると思われる<sup>10</sup>。

「政治の流れ」に関して、須田は、平成5年（1993年）の細川連立政権発足後の政治的状況について、「政党の流動化は、特定のテーマに関心をもつ会派を超えた議員が交流しやすい状況をつくり出した。その議員集団と市民団体が意見交換を繰り返し、合意をつくり出すことが可能となり出した」と評価し、いわゆるNPO法、ダイオキ

<sup>7</sup> 須田春海「市民立法の考え方」『市民立法入門』2001年、ぎょうせい、5、6、8頁。

<sup>8</sup> 須田、前掲書、20頁。

<sup>9</sup> 須田、前掲書、24～26頁。

<sup>10</sup> 並河信乃「はしがき」『市民立法入門』、前掲書。

シン法、フロン回収法をその例としている<sup>11</sup>。小田の「市民＝議員立法」も、同時期の動きで、当初の法案が、当時の与党社会党の田英夫議員を筆頭発議者とする超党派のものであったが、こうした政治的状況を背景としていると言えよう。「市民立法」の動きについて、須田は、「直接民主主義か間接民主主義かの二者択一的論争に終止符を打ち、両者の特性を生かした、いわゆる「思慮深い民主主義」の構築を目指すと言える。」としているが、そうしたことを考えさせる「政治の流れ」があったのも事実である。

加藤秀樹は、「90年代後半から2000年代にかけて、議員立法、法案作成において与野党双方の議員の動きが目立ったもの、市民団体の活動が法律の成立に大きい影響力を持ったものが多く見られた。」とし、前掲の3法律に加え、「介護保険関連法」（平成9年（1997年））、「自然エネルギー促進法」（平成14年（2002年））を掲げている<sup>12</sup>。このうち「介護保険関連法」について加藤は、「「一万人委員会」と呼ばれた市民団体や個人の連合体が大きい役割を果たした。「一万人委員会」は介護に関する活動をしていた医療、福祉団体を軸に研究者、行政官、などが幅広く連携したネットワーク型組織だった。そして、介護制度に関する様々な提言に加え少人数の研究会やシンポジウムの開催、行政機関や政治家に対する働きかけなど、多様な活動を行った。様々な知識や経験を持った多数の人が緩やかに結びついた組織だったからこそできたことだと考えられる。」としている。

加藤は、これらに共通する特色として、次のことをあげている。⑦多くの団体や個人の連携による活動であること、⑧その中に、現場に詳しい者から行政や法律の専門知識を持つ者、さらには政治家、マスメディアとの人的つながりを通してこれらに対する働きかけの経験を持つ者など、多様なノウハウがあったこと、⑨従って現場の状況をふまえた情報提供にとどまらず、制度設計や法案の骨格の提言、それらを広める

<sup>11</sup> それぞれ、特定非営利活動促進法（平成10年法第7号）、ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法第105号）、特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律（平成13年法第64号）のこと。

<sup>12</sup> 介護保険法（平成9年法第123号）、電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法（平成14年法第62号）のことと考える。

ためのシンポジウム、アンケート、署名集め、官庁や政治家への働きかけなど広範な活動を連続して行えたこと、㊦政府や国会議員に対して白か黒かという対決的な姿勢で臨むのではなく、提言の何割かの実現でも可とする現実的な働きかけを行ったこと。

そして、加藤は、「その後、このような市民のネットワークが大きい影響力を持つ立法はあまり報じられていないが、これら㊦～㊧の特色を持つ活動はさらに広がりを持っている。その後つけ加わったネット上での連絡や意見交換の浸透を考えると、政治や立法に及ぼす社会的環境として重要な要素である。」としている<sup>13</sup>。

「政策の窓」モデルからすれば、㊦、㊧の専門的知識や法案の骨格の提言等は、「政策の流れ」に関するものであり、「市民立法機構」も目指したものである。㊦や㊧の政治家への働きかけや、㊧の態度等は、「政治の流れ」への関与をもたらす「政策事業家」の対応も含むものと言えよう。

㊦、㊧に関し、「市民立法」の「政策の流れ」への参画は、それを支える「多元的専門性」の参加によってもたらされた点を改めて見てみる。「一万人委員会」がそうであるし、小田の「市民立法」の草案作成には弁護士が関わっている<sup>14</sup>。市民運動出身の須田と第2次臨時行政調査会長の秘書で、経団連職員であった並河信乃が中心人物であった「市民立法機構」は、多くの関係者を巻き込むことで「政策の流れ」の場としてある程度実質的なものと成り得た。

㊧に関する部分では、「市民立法機構」では、利益の対立の調整、克服の困難さに直面し、「あえていう。市民立法の真髄は妥協のアートにある、と。」と出版した本で訴えざるを得ない状況にあった<sup>15</sup>。理想への固執への対応の苦慮がうかがえる。機構の文書には官僚機構に対する反発や対抗心も見られる。肩に力が入った場作りが目指された

<sup>13</sup> 加藤秀樹「立法システムとNPO、シンクタンク」西原博史編『立法システムの再構築 立法学のフロンティア 2』ナカニシヤ出版、2014年、163～164頁。

<sup>14</sup> 阪神淡路大震災の被災者である小田実（作家）、山村雅治（芦屋・多目的会場「山村サロン」経営者）、早川和男（神戸大学名誉教授（建築学）は、政府に公的援助を求める等の「大震災 声明の会」を設立し活動をしていたが、早川の知人の弁護士伊賀興一と4人で1996年5月25日に山村サロンの喫茶で「市民立法」の草案を作ったとされる。市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治、前掲書、134頁。

<sup>15</sup> 後の（3）「市民立法」から「ロビイスト」への項で詳しく述べる。

のではないかと考える。「市民立法機構」は、設立時より毎年総会にあわせたフォーラムを開催し、1年間の活動報告や焦点となるテーマについて議論を深める等してきたが、平成15年（2003年）からは、「市民と議員の条例づくり交流会議」と統合してフォーラムを行うようになったとされる<sup>16</sup>。「市民と議会の条例づくり交流会議」は、全国各地の「議会基本条例」の制定や、それを中心にした議会改革の取組みで重要な役割を果たしているが、「市民立法機構」の方は表立った動きは見られなくなっていったのである。議員立法の提出等をより円滑にしようとする取組みである「市民立法機構」のその後の動きは、順調に展開したとはいえないものの一つであるが、関連するいくつかの動きが、その後の「政策事業家」を民間の立場で担うことを正面から取り組もうという動きに繋がっていくことについては、後に述べる。

## （2）多元的専門性

「市民立法」の動きは、「政策の流れ」に市民が参画した点で意義が大きいですが、それを支える、政策の決定、実行に必要な専門性を有する者の参加があった。

日本における国家運営の政策の決定、実行に必要な専門性については、行政の官僚機構に大きく依存して来たのが実態であるが、第2章でも示したとおり、今日においては、官僚機構のみならず、それ以外の、より多様な存在の関わりを必要とするようになった。まだまだ発展途上の感も否めないが、その展開について次に述べたい。

### ①シンクタンク等

民間のシンクタンク、東京財団のホームページ（平成22年（2010年）12月6日付）には、「水源林売買規制へ向け法案提出」として、「東京財団がかねてより警鐘を鳴らしてきた日本各地での森林売買の在り方について、2010年11月30日、自民党有志議員が「森林法の一部を改正する法律案」及び「地下水の利用の規制に関す

<sup>16</sup> 市民立法機構ホームページ（<http://www.citizens-i.org/forum.html>）より。

論者の指導教官の廣瀬克哉教授は、「市民と議員の条例づくり交流会議」のワーキンググループ「自治体議会改革フォーラム」呼びかけ人代表でもあり、「交流会議」の活動の中心的存在である。

る緊急措置法案」を国会に提出しました。この法案作成の背景には、当財団が発表した2つの提言書『日本の水源林の危機』（2009年）、『グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点』（2010年）による問題提起がありました」とある。この「自民党有志議員」（当時は野党）の一人、高市早苗代議士は、平成22年4月付コラム「日本の水源林を守る議員勉強会発足！」で「一部メディアがこの問題を取りあげ、東京財団が『日本の水源林の危機』というレポートを発表」と言及している<sup>17</sup>。

多元的専門性と言って、まず思いつくのがシンクタンクであろう。このような記事を見ると、それなりに機能しているように見えるが、実はそうは簡単な話ではないようだ。日本のシンクタンクの歩みを鈴木崇弘の文献をもとに表4-2として掲げる<sup>18</sup>。

鈴木は、「1980年代までの日本のシンクタンク」は、「単なる調査研究機関」であったとしている<sup>19</sup>。その一般的な特徴を、「主流が営利法人である」、「親企業、親組織への依存が高く、独立性が低い」、「研究成果も非公開性が高い。公益性が高くない」、「資金がでる研究しかない」等と分析し、「日本のシンクタンクは、行政を中心とする政策形成や政治のしくみを大きく変えるためではなく、あくまでも既存の仕組みや制度を補完するものとして導入された」もので、「社会の中での役割という視点より、その個々の組織の視点から考えられるようになった面が強い」としている<sup>20</sup>。

この様相が変わるのが、平成9年（1997年）前後で、「行政や企業から独立した形で、政策研究をはじめとするさまざまな政策に関わる活動」を行う「民間非営利独立型のシンクタンク的な複数の組織」が、「ひとつの塊としてできた」としている。背景としては、「社会の成熟化やバブル経済およびその崩壊の中で、行政（官）主導による社会運営上の問題と限界がみえてきた」ことがあるとする。

鈴木は、同時期の大学等の動きにも着目する。学部や大学院レベルで政策に関する

<sup>17</sup> 平成22年4月22日付「早苗コラム」（高市議員のウェブサイト）に立案に向けた動きにつき記載がある。

<sup>18</sup> 鈴木崇弘「日本になぜ（米国型）シンクタンクが育たなかったのか？」『季刊 政策・経営研究 2011 vol.2』三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2011年。表2-4は、鈴木32頁の表をもとに、鈴木本文を参考に筆者加筆。

<sup>19</sup> 鈴木、前掲論文32頁。

<sup>20</sup> 鈴木、前掲論文34頁。

表4-2 日本のシンクタンク

時 期	シンクタンクの特徴	主なシンクタンク	備 考
1970 年前後 (昭和 45 年後)	行政以外に政策研究や政策提言が行える組織の必要性。 シンクタンク元年。	野村総合研究所 (1965 年) 社会工学研究所 (1969 年) 三菱総合研究所 (1970 年) 未来工学研究所 (1971 年) 総合研究開発機構 (NIRA) (1974 年)	公害や都市問題等の発生。 新しい社会開発システムの必要性。官公庁のプロジェクトの受注期待。 政財界シンクタンク要望。
1980 年代後半 (昭和 60 年～平成元年)	金融、生保、メーカー、地銀系シンクタンクの設立	日本国際フォーラム (1987 年) いよぎん地域経済研究センター (1988 年) 浜銀総合研究所 (1988 年)	非営利セクター、NPO への関心が生まれてくる。
1990 年代前半 (平成 2 年～平成 6 年)	自治体主体	鹿児島地域経済研究所 (1990 年) 高知県政策総合研究所 (1992 年) 宮城県地域振興センター (1992 年) 環日本海経済研究所 (1993 年) 仙台都市総合研究機構 (1995 年)	
1997 年前後 (平成 9 年前後)	民間非営利独立	21 世紀政策研究所 (1997 年) フジタ未来経営研究所 (1997 年) 「市民立法機構」(1997 年) 東京財団 (1997 年) 構想日本 (1997 年) 21 世紀政策構想フォーラム (1998 年) シンクネットセンター21 (2000 年) 市民がつくる政策調査会 (2001 年)	2004 年前半で終焉。
2005 年頃 (平成 17 年頃)	政党系	公共政策プラットフォーム (プラトン) (2005 年) (民主党系) シンクタンク 2005・日本 (2006 年) (自民党系)	プラトンは 2009 年活動停止。シンクタンク 2005・日本は 2011 年解散。
2007 年頃以降 (平成 19 年頃以降)	多様 (企業・独立系など)	国際公共政策研究センター (2007 年) キャノングローバル戦略研究所 (2008 年) 国家基本問題研究所 (2008 年) リコー経済研究所 (2010 年) 政策工房 (2009 年) 青山社中 (2010 年)	政策工房、青山社中は、官僚を辞した人材が中心に設立された政策コンサル、政策支援シンクタンク。

部門ができ、日本公共政策学会 (平成 8 年 (1996 年) 設立)、政策分析ネットワーク (平成 11 年 (1999 年) 設立)、日本政策情報学会 (平成 17 年 (2005 年) 設立) や日本評価学会 (平成 12 年 (2000 年) 設立) 等のような政策に関わる学会、日本 NPO

学会（平成11年（1999年）設立）、日本ボランティア学会（平成10年（1998年）設立）等の非営利活動に関する学会ができた。これらは、「日本社会が従来の枠組みを超えて変化していかなければいけない、という社会における大きな方向の流れ、行政以外のアクターの政策形成への参加や政策の質の向上の必要性に関する認識の高まり、日本社会で高まりつつある閉塞感や従来の手法での手詰まり感とも深く関わっていたといえよう」としている<sup>21</sup>。

ところが、これらのうち、「政策形成における新たなアクターの出現、多元化でもあった」とされる民間非営利独立系のシンクタンクは、「それらを支援・育成する社会的な土壌や財政や組織運営上の基盤が脆弱であり、それらが社会的に確実に根付く前に、2004年前半ごろまでにその多くは組織解散や実質上の活動停止、弱体化、あるいは変質してしまった」とされる<sup>22</sup>。

また、その後、政党シンクタンクの登場ということがあったが、高い経済成長率路線で増税を抑えることもできるとする「上げ潮政策」を支える等の影響力を持った自民党系の「シンクタンク2005・日本」は、「自民党が野党となったため、運営が厳しくなり、2011年2月をもって正式に解散」となった。民主党系の「プラトン」も執行部が代わり、与党になる中で休眠状態となり、2009年に活動を停止した。鈴木は、政党シンクタンクについて、「党の執行部が短期間に何度も変わり、党とシンクタンクの関係性が不安定」、「選挙実施の可能性とその不確実さによる選挙への重点的費用配分とそれにともなう他の費用の抑制。つまり研究より選挙」、「成果をだすのに一定の時間が必要な「研究」と一瞬で成果が変わる「政局」とのギャップの存在」、「議員と党職員、議員秘書等の間の役割分担における摩擦」、「政党の中にはさまざまな考えの議員が混在」等の運営に関する課題や問題点を掲げている<sup>23</sup>。「プラトン」に勤務した者からも「シンクタンクにけるお金があ

<sup>21</sup> 鈴木、前掲論文37頁。

<sup>22</sup> 鈴木、前掲論文39～40頁。ただ、「東京財団は、その組織と比較すれば、現在も相対的に米国のシンクタンク的な活動をしている面もあるといえる」とされる。

<sup>23</sup> 鈴木、前掲論文42～43頁。

れば、選挙に使え、ポスターや何やらにまわせということもある。また、上に立つ人が替わると、シンクタンク自身について、派閥的な見方がされなくなる。「君には思うところはないんだけど・・・」と。それで使わなくなるということがある」等の発言があった<sup>24</sup>。

このように、独立系シンクタンクの衰退や政党シンクタンクの活動停止があり、日本のシンクタンクには、右肩上がりの成長というものは見られなかったのである。

そうした状況ではあるが、その後も、いくつかの政策研究を扱うシンクタンクが設立されて来ている。ブームと言うような動きではないが、それぞれに自体の継続的な運営を可能とするビジネスモデルを追求してのものと思われる。また、官僚を辞した人材が政策に関わる活動の場として設けられた「政策工房」等の動きもある。直接的な政策形成のサポートの場での活躍の印象が強いが、政策研究の部分の展開も注目される。

研究成果を公表し、政策形成に影響を与えるというようなことはなかなか難しい。しかし、研究者、学会等による意欲的な研究成果の発表の場の継続的な確保は、時代の流れに即した政策の基礎の提供として不可欠である。また、それらの機能も併せ持つシンクタンクの一層の活動も期待される。

## ②NPO等

平成28年(2016年)9月1日現在、認定NPO法人数は51,260件を数える。法人格を有しないNPO(様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体)も含め、今や日本の社会の多様化したニーズに応える重要な役割を果たす存在として、不可欠なものとなっている<sup>25</sup>。論者が毎年参加する里山保全の活動にも、市役所の職員とともに、NPOの関係者が指導する側に立ち、学生等のボランティアが作業を行う構図が確立している。

ボトムアップの水平的パートナーシップの点で、政府側が設置した仕組みである「共

<sup>24</sup> 坂田顕一(元民主シンクタンク勤務)への筆者によるインタビュー(平成26年(2014年)8月11日)。

<sup>25</sup> 内閣府NPOホームページ(<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/npoiroha>)

「NPO」とは「Non-Profit Organization」又は「Not-for-Profit Organization」の略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し、収益を分配することを目的としない団体の総称です。」



助社会づくり懇談会」、そしてその平成27年（2015年）の報告については、第2章でも触れた。「共助社会づくり」の力が最大限に発揮されるよう、活動現場からの視点に立ち、制度・仕組みの構築等に取り組む必要がある。」とし、課題と道筋が示され、個々の改善が目指されているこの報告書には、多数のNPOの活躍の事例が示されている。

大山は、与党議員の影響力増大という文脈で、「複数省庁間の調整を要する法案の増加も、与党議員の影響力を増大させる方向に作用してきた。多数の省庁に跨る問題については、関係省庁すべての了解を得て法案を作成しなければならないが、日本では省庁間の横の連携が不十分であるため（縦割り行政）、調整は容易ではない。そこで調整役として与党議員が登場し、それぞれの省庁と関係をもつ族議員間の話し合いによって、与党主導の問題解決が図られるのである。」と述べている<sup>26</sup>。

族議員が、それぞれの関係のある省庁の利益を代弁するだけでは、調整はできない。足して二で割るというものだけではなく、本当の意味で適切な調整を行うためには、官僚機構が提供できるものを超えた政策のアイディアというものが時に与党議員に必要になってくるはずである。政策のアイディアと公共サービス提供能力を求める対象として、NPOは十分にその資格を有する存在となったのである。

官僚機構においても、第2章で触れたべたように「いかに効率よく施策を実現するかという観点から、NPO等とのつながりも出て来た。」とされる<sup>27</sup>。

これらの例として、認定NPO法人フローレンス代表の駒崎弘樹が民主党政権下の「新しい公共」専門調査会推進委員となり、自民政権下でも内閣府子ども・子育て会議委員（全国小規模保育協議会理事長の肩書きで）になった外、他のNPO関係者等も同種の会議の委員等として関与しているということがある。また任期付採用ということで、NPOや民間シンクタンクの関係者が政府の一員として働くこともある。

<sup>26</sup> 大山礼子『比較議会政治論－ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』2003年、岩波書店、221頁。

<sup>27</sup> 澤田陽太郎（一般社団法人）人的資源総合研究所代表の法政大学大学院における平成25年（2013年）10月10日の講義より。

NPOは、概して言えば、社会における問題の解決をめざして設立されたものであるから、既存の制度・仕組みの中でその役割を十分に果たす場合、有益な公共サービスの提供主体となる。

中には、既存の制度・仕組みからはみ出さない範囲で、今までになかったやり方で問題を解決する事業を行うところもあり、それを行政が評価し、後追いし、そうした事業をよりやりやすくするような制度改革を行うこともある。NPOの中にはそうしたことを目指し、自分たちの役割と自負して行っているところもあると聞く。

問題解決の取り組みが、既存の制度・仕組みの中では十分に効果を発揮できないと考えられる時、実際、社会の変化の中で、そうしたことが多く出て来ていることは第2章でも扱ったが、「共働社会作り懇談会」報告書にあるような、「活動現場からの視点に立ち、制度・仕組みの構築等に取り組む」こと、すなわち政策のアイディアの提供がNPOにも求められるのである。

行政とNPOが連携しながら改革を目指す場合は良いが、時として行政との連携の機会もなく行政主体で制度変更が行われようとするとき、あるいはNPOが制度変更を希望しても行政がなかなか動かない場合等、NPOからの「ロビイング」ということも出て来る。この点については、後に触れる。

NPOは、当該「活動現場からの視点」という一つの専門性を持つが、NPOが活動するには、その他に多様な専門性が求められたりする。そうしたサポートするNPOが「プロボノ」である。「プロボノ」とは、ラテン語で「公益のために」(Pro bono publico)の略語であり、法律や会計、広報といった職業上の専門性を生かし、公益活動に無償で携わる活動のことを言う。この「プロボノ」という言葉をつけた「プロボネット(プロボノ・コンサルティング・ネットワーク)」は、会社員として働く専門家と中小・ベンチャー企業／NPOとを結びつける仕組みを提供することで、中小・ベンチャー企業／NPOへの無償支援コンサルティングを実施している<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> プロボノネットのホームページ (<http://www.probonet.jp/aboutprobonet>)

NPOの中には、社会の問題を事業により解決しようとする「社会起業家」に率いられている事業型NPOも存在する<sup>29</sup>。それらは、NPO以外のものも含めて、ビジネスの手法を取り入れて社会的課題の解決のために立ち上げられた団体やプロジェクトとして、ソーシャルベンチャーと言われる。そうしたソーシャルベンチャーには、様々なビジネス手法の専門性が必要となるが、この分野における「プロボノ」のネットワークの存在は、大変有益となる。

平成27年（2015年）9月、主にビジネス法務を本業としながら、そのスキルや知識を生かして、NPO支援等のプロボノ活動を積極的に行っている弁護士のネットワークであるBLP-Network（ビジネスロイヤーズプロボノネットワーク）の設立3周年記念イベントが開催され、ソーシャルベンチャーを支える税理士、会計士、弁護士等の各専門家ネットワークを立ち上げたメンバーによるパネルディスカッションが行われた。他の参加団体は、税理士の認定特定非営利活動法人NPO会計税務専門家ネットワーク、公認会計士のネットワークのAccountability for Changeである。

NPO自体が、それぞれの活動現場の専門性を持ち、多元的専門性を提供し得る主体であるのに加えて、プロボノという、政策の立案にも応用できる多元的専門性も登場してきた。これに、継続的な事業で社会の問題を解決しようとするソーシャルベンチャーが関わると、業務として継続的に政策提言を行っていける体制が実は成立するようになって来ていると考えるのである。

### ③行政・立法情報の提供

一方で、社会の問題解決のためのアイデアの形成には、行政情報の的確な提供が不可欠であり、インターネットを通じての情報提供等の動きは、情報公開の流れの中

<sup>29</sup> 「社会起業家」につき駒崎は、「レーガン政権が「小さな政府」の方針のもと、NPOへの補助金を次々と削減していった。それまで政府の保護を頼りに活動していたアメリカのNPO業界は、突如として活動を続けていくための資金を自分たちで稼いでいかなければならなくなった。」「その結果、アメリカのNPOは変貌を遂げた。経済的自立を果たすために、ビジネスの領域から人材やノウハウを輸入し、それまでの「運動によって社会問題を解決する」という姿勢から「事業によって社会問題を解決する」という方向にシフトしていったのだ。」「こうした組織はやがて「社会的企業／ソーシャルベンチャー（ソーシャルビジネス）」と呼ばれるようになり、事業を通じて社会的課題の解決に挑んでいく人々は「社会起業家」と呼ばれるようになっていった。」としている。明智カイト『誰でもできるロビイング入門 社会を変える技術』光文社、2015年、58、59頁。

で、こうしたことのためにも積み重ねられて来た。

国会での立法の領域に入れば、第1章でも取り上げた国立国会図書館や衆参の法制局、調査室の調査スタッフが多元的専門性の担い手となる。国立国会図書館調査及び立法考査局の『レファレンス』、『調査と情報－ISSUE BRIEF－』、『外国の立法』、衆議院調査局の『RESEARH BUREAU 論究』、『各委員会所管事項の動向』、参議院事務局企画調整室の『立法と調査』、『経済のプリズム』等、研究成果をそれぞれのHPで広く国民に示したりしている。これらは、立法による政策実現を目指す上で、貴重な情報となり得る。ただ、個別の調査を国会スタッフに具体的に実施させることについては、いずれも国会議員が当該立法の動きに加わることが条件である。国会議員からの依頼という形が、具体的案件について、これらの組織が動き出すのには必要である。

### （3）「市民立法」から「草の根ロビイスト」へ

「政策の流れ」の政策案の立案に必要な多元的専門性について述べてきた。次に「政治の流れ」に関し、「政策事業家」について触れたい。若干繰り返しになる部分はある。

「政策事業家」は、「政策の窓」が開いている貴重な好機を捉えてカップリングのために尽力するアクターとされるが、「政治の流れ」である「政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢」の動きを、能動的に作ろうとする者とも言える。

先に記載した例示の「閣僚、議員、ロビイスト、学者、弁護士、官僚等」のうち、言わば市民に近い立場としては、「ロビイスト、学者、弁護士」があるが、この中の「ロビイスト」という言葉は、日本ではあまりなじみのない存在であった。平成27年（2015年）の年末に『誰でもできるロビイング入門 社会を変える技術』という本が、翌平成28年（2016年）3月には、『社会をちょっと変えてみた ふつうの人が政治を動かした七つの物語』という「草の根ロビイング」に関する本が、相次いで出版された<sup>30</sup>。いずれにも認定NPO法人フローレンス代表理事の駒崎弘樹が関わっており、

<sup>30</sup> 明智、前掲書。駒崎弘樹、秋山訓子『社会をちょっと変えてみた ふつうの人が政治を動かした七つの物語』岩

「草の根ロビイスト」という言葉も彼が作ったとされる。「政治に影響を及ぼしたり、法律や条例を変えたり作ったりするために、議員や官僚、行政などに働きかけを行う人、つまりロビー活動（ロビイング）をする人」を「ロビイスト」と呼び、その中で、「NPOやソーシャルビジネスの担い手が事業と結びつけて、弱者やマイノリティを守るロビイング」を業界団体、労働組合等の圧力団体のロビイングと異なるものとして、「草の根ロビイング」と呼ぶとしており、「フローレンスでは、「ロビイング」と「事業」を車の両輪を考えている。」とのことである<sup>31</sup>。

NPOとの政府、自治体の連携は、「共助」、「協働」という言葉にも表れているように、様々になされて来た。立法側への働きかけも認定NPO発足当初から動きはあった。平成12年（2000年）6月に発表された「議員と市民のパートナーシップ活動アンケート」<sup>32</sup>は、「環境保全に関心のある市民団体等による議員への働きかけについての情報を共有するとともに、実績ある“環境派”国会議員に注目することで、市民と議員のパートナーシップを向上させることが目的」とされている。言わば、NPO側からの受け皿の調査でもある。アンケート結果は、100団体中46団体が回答し、個々の議員、関連委員会、議員連盟、政党等へさまざまな働きかけをしている実態が示された。アンケートに携わったまさのは、「働きかけを受けている議員の数で見ると、衆議院の方が多くにもかかわらず、頼れるパートナーとして複数の市民団体から名前の挙がった議員の数としては、参議院の方が多く」「政策を法律にしていく部分での協力はまだまだ実践例が少ないながらも、一部で積極的な試みが始まっている」「国会質問や質問主意書、法案審議など、国会内部に踏みこんだ協力は難度が高いようで少ない」が、「市民団体からの呼びかけに応じて、国会周辺や外部で連携をすることは比較的容易であるらしく、国会内部の議員の活動にどう踏みこむかが今度の課題」とコメント

---

波書店、2016年。

<sup>31</sup> 明智、前掲書、7～9頁。

<sup>32</sup> まさのあつこ「鎌倉から」『毎日インタラクティブ』「議員と市民のパートナーシップ活動アンケート実行委員会〔後藤隆/政野淳子〕（協力：IIHOE=人と組織と地球のための国際研究所・川北秀人）」（平成12年6月7日）

していた。

こうした時期の動きに様々に関わっていた「市民立法機構」は、平成13年（2001年）に『市民立法入門 市民・議員のための立法講座』という本を出版。機構の共同事務局長で行革国民会議事務局長だった並河は、設立された平成9年（1997年）以降の動きについて、「必ずしも軽快とは言えない。かつて葉山の合宿で手始めに取り組むわかりやすい課題として挙げられたものが、依然として十分な成果を生み出していない。」とし、その原因として、利害の対立を「市民レベルで、自らいかに調整して克服していくか」という問題にぶつかって格闘している」「これまでまみ見られた一方的な要求型の市民運動にはない苦労を味わっている」とする。「市民立法機構」のもう一人の中心人物であった須田も、「市民運動を展開してきた人たちは、例外なく理想主義者である。最も妥協を嫌う。当然だ。市民運動の生命線はそのメッセージ性にあり、たとえ今は少数でも将来は必ず評価されるという固い信念で動いている。（略）しかし現実には少数派で、多数派無関心かあるいは反対の価値観で動いている。そのなかで話し合い多数を獲得する説得の努力、それこそが市民立法のプロセスなのである。」「一度でも立法のプロセスにかかわった人は、法の内容が妥協のアマルガムであることを知っているだろう。専門家間の妥協はともかく、省庁間の妥協、政党間の妥協が文章に塗り込まれている。」「市民運動は理想を高く掲げつつ、現実には、多数者や多様な利害グループとの大胆な妥協を迫られる。あえていう。市民立法の真髄は妥協のアートにある、と。」と述べている。この次の平成14年（2002年）から、「市民立法機構」の総会は、市民と議員の条例づくり交流会議に統合される。この本の記述は、言わば「市民立法機構」の創設からの動きの総括的意味合いを持つと考える。

「市民立法機構」は、その役割について、「一般市民、市民団体、経済界、研究者など、市民相互が対話と共同作業をする場が必要となります。「市民立法機構」とは、そのような対話と共同作業を行う場のことです。」とし、「この機構は「場」を提供し、情

報の結節点の役割を果たすことを重視」するとしている<sup>33</sup>。平成13年（2001年）の「市民立法機構」第5回総会の発表者を見ると、NPO関係者、学者に加え、地方自治体の首長、議員、職員、そして東京証券取引所1部上場企業の会長、企業の社会貢献担当者、経団連のスタッフ等がおり、市民運動出身の須田と第2次臨時行政調査会（土光臨調）で土光敏夫会長の秘書を務め、経団連職員であった並河が中心人物であったこの組織の特徴をよく表している。こうしたことより、「市民立法機構」が、ある程度実質的な「場」を提供できたことが考えられるが、それだからこそ、利害の対立の調整、克服の困難さに直面し、先の妥協の必要性等の記述につながったのではないかと考える。NPO法、情報公開法が成立する中で、「市民立法機構」は、平成10年（1998年）時点で「容器製造時負担金制度」、「男女共働社会」「寄付金制度による市民活動のテコ入れ」「温暖化防止活動推進」について、具体的な法案作りを進めていくとしていた。平成12年（2000年）の段階で、経済界との連携について「それなりの成果もあげて来たのであるが、連携する相手にある種の限界、偏りが見えることは否めない」とし、もう一つの問題として「組織としての弱さを考えざるを得ない」「財政上の基盤をどう整えるかと言う困難な問題を伴っている」とするようになった。ある程度上質な「場」を想定した故の負担感が見られるのである。また、「立法に対する官僚の越権に、十分対抗できるだけの条件が整ってきたわけではない」とか「私たちは日本の経済、政治に対する国際社会の信頼を失墜させる元になった官僚統制の撤廃に力を入れ、国から地方への分権を進めることによって、より身近なところで立法過程に踏み込んでいけるようにしていきたい」というように、官僚機構に対する反発も見られ、更に肩に力が入った上質な「場」作りが目指されたのではなかろうか。

「市民立法機構」の総会が、市民と議員の条例づくり交流会議と統合される動きからは、「政治の流れ」の受け皿となる地方議会の体制作りに関係者の精力が傾斜していたように感じられる。須田も「自治体議会の立法能力は国会よりはるかに低位であ

---

<sup>33</sup> 市民立法機構ホームページ (<http://www.citizens-i.org/about.html>)

る」としていた。須田の分析では、「多くの自治体条例は、法の執行委任を受けて、画一的につくられる。自治体の独自条例を作る場合、法の隙間をぬうようなケースが多い、それゆえ、国の場合とは別の意味で、立法は専門化し、かつ、国の判断を仰ぐことが通例になっていた。また機関委任事務には条例をつくれなかったこともあり、国のケースよりさらに行政側が立法イニシアティブを独占してきた」としていたが、分権一括法の成立で自治立法の範囲が広くなり、「自治体の70年代の市民参加が、行政の執行過程への参加であったのに対し、市民立法という参加手法は、自治体議会活動への参加という側面を有する」とする。そうであればこそ、地方議会の強化は喫緊の課題であった。市民と議員の条例づくり交流会は、参加者を増やしながら、各地での議会基本条例の制定やそれを中心とした議会改革の取組みをもたらしえて来た。その陰で、「1940年代生まれのメンバーが中心となって、市民社会を強くしようと様々な取組みをしてきた」「市民立法機構」の表立っての動きは見られず、平成19年（20

表4-3 市民がつくる政策調査会の活動と立法化事業

No	テーマ	活動経過	提案・報告書など	提案年	提案概要	立法化等
23	バリアフリー新法	「交通バリアフリー法改正」プロジェクト	「交通バリアフリー法」改正に向けた提案、ここが疑問「バリアフリー新法案」	2005年10月	「交通バリアフリー法」、「ハートビル法」の統合による「バリアフリー新法」の制定に向けて、主に交通バリアフリー法の再生に向けた提案と国会審議での論点を整理、提案。	「バリアフリー新法」 メンバーが衆参の参考人として意見陳述
21	海洋、自然海岸の保全、再生	「自然海岸の保全に関する法制度」検討プロジェクト	海洋基本計画への要望書	2008年2月	海洋、海岸の自然環境、生物の保全、再生等に関して、海洋基本計画に盛り込むべき事項を提案。	海洋基本法にもとづき海洋基本計画の策定段階で、意見書の提出及び各所で意見表明。
17	行政手続法の改正	「行政執行過程への市民参加」検討プロジェクト				「行政手続法」が改正され、パブリックコメントが法定化。
16	建築物のバリアフリー	「すべての人々のための住環境整備」検討プロジェクト	ハートビル法の改正に向けた提案	2002年3月	障害者の社会参加を促進するため、公共施設等の整備を主な目的とした「ハートビル法」の改正を主なテーマとして提案。	「ハートビル法」 民主党が修正案を作成。
15	多文化共生・外国人政策	「移民政策」提案プロジェクト	21世紀日本の外国人・移民政策	2002年7月	日本に住む外国籍住民に関する諸問題を中心に、その課題と解決に向けた提言。	民主党が「難民保護法案」として上程。「入管難民法」改正・政府案が成立。
14	化学物質対策	有害化学物質からくらしを守るための制度等調査プロジェクト	「化学物質による健康被害」現状の課題と提案	2001年5月	シックハウス・シックスクール症候群などを主とした化学物質過敏症の予防および健康被害者対策の課題整理と提案。	民主党が「シックハウス関連2法」として法案化し、野党案として上程。「建築基準法」改正・政府案が成立。
12	公職選挙法の見直し	政治参加のバリアフリー検討プロジェクト	『「障害者・高齢者等の参政権」現状の課題と提案』	2000年4月	障害者や高齢者の投票を妨げている、投票所、情報保障、被選挙権などに関するさまざまなバリアの現状整理と、解決に向けた提案。	「公選法」改正により、手話通訳者への報酬支払が可能に。
10	交通バリアフリー	すべての人々のための交通環境整備検討プロジェクト	すべての人々のための交通環境整備・提案概要	1999年11月	高齢者、障害者等、移動制約者をはじめ、すべての人が自由に公共交通機関等の利用が促進されるようにするための制度の提案。	「交通バリアフリー法」 民主党が法案化し、野党案として国会に上程。政府案が成立。

※市民がつくる政策調査会HPの「2009年までの市民政策プロジェクトの一覧」(<http://www.c-poli.org/action/42>)中、「立法化等」欄に記載のあるもの。



07年)の10周年記念フォーラム以降、ホームページも更新されていない。

須田が「市民運動の第3段階」の「市民立法サポート機関」として位置付けた「市民立法機構」の動きを見て来たが、「第2段階」の「専門的補助機関・研究機関」と位置付けた「市民がつくる政策調査会」は、前述のシンクタンクの表にも示したように、その後平成13年(2001年)に特定非営利法人となり、須田はその設立者の一人となっているが、こちらの方は、活動を継続し、そのホームページによると、平成21年(2009年)までに、表4-3のような立法化の成果を上げたとしている。「特定非営利法人市民がつくる政策調査会」の設立者に民主党議員が含まれていることから、民主党による議員立法が「政治の流れ」の橋頭保になるのは、ある意味自然なものであったが、平成21年に民主党が政権交代に成功すると、第2章でも触れた、政府による政策決定の一本化の動きの中で、与党民主党の議員立法の原則禁止の影響を受けることになる。実際、「活動・調査記事一覧」の平成21年9月の次の記事が平成23年(2011年)9月となっている。

市民がつくる政策調査会は、その後も「市民自治講座」の実施、『季刊アドボカシー』の発行等も含め、活動を行って来たが、平成28年(2016年)10月7日に臨時総会を開催し、総会議決により解散手続きを開始することとなった。その2カ月後の同年12月2日、いわゆる休眠預金活用法案が参議院で可決され、成立した<sup>34</sup>。「草の根ロビイスト」駒崎が関わって来た法案である。

「社会起業家」を目指し、病児保育のNPO法人フローレンスを軌道に乗せた駒崎は、自民党政権である福田康夫内閣の平成20年(2008年)に設置された社会保障国民会議の持続可能な社会の構築(少子化・仕事と生活の調和)分科会の委員に選ばれ、そこで政策決定における「ゲームのルール」を知ったという<sup>35</sup>。その後も、平成23年(2011年)1月に、民主党政権の鳩山由紀夫内閣で内閣府非常勤公務員(政

<sup>34</sup> 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案(第190回国会衆第43号)

<sup>35</sup> 明智、前掲書、72～75頁。「各省庁がいったいどのような価値観で動いているのか、政策をつくる際、そこにどのような力学が働いているのか、といったことを知るまたとない絶好の機会だった」同書74頁。

策調査員)に、菅内閣時の同年6月に厚生労働省「イクメンプロジェクト」推進委員に、同年12月に、内閣府「新しい公共」専門調査会推進委員に、平成24年(2012年)2月に内閣官房「社会保障改革に関する集中検討会議」委員となり経験値を上げていった。この間「おうち保育園」という「小規模認可保育」に関するロビイングを行い、「子ども・子育て支援法」を平成25年(2013年)に成立させた。

休眠口座については、平成21年(2009年)の韓国で行われたNPOのシンポジウムでその存在を知ったという。社会的事業への活用を実現すべく民間のソーシャルセクターの有志で「休眠口座国民会議」を発足させ、情報発信、意見交換、勉強会等を行い、政策提言を実施。平成26年(2014年)4月の超党派の議員連盟「休眠預金活用推進議員連盟」の発足をもたらし、法案の提出、そして成立に結びつけた<sup>36</sup>。

駒崎はその著書『社会をちょっと変えてみた』で「シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」の松原明を取り上げている<sup>37</sup>。松原はまずは社会に通用する能力をつけるために広告制作会社に入り、2年後にフリーになり、PRのコンサルタントなどを始める。そして平成3年(1991年)にコンサルタントの仕事を止め、NPOのために法律作りを宣言。平成6年(1994年)にシーズを作ることになる。永田町攻略をマーケティング風に考え、ロビイングを実施。「僕は、プラグマティックな人間だったので、変わるとしたら、一つ一つ変えていかなきゃいけないと思っていたんですよ」とする松原(161頁)。その松原が国会回りをはじめた当初、政治家から言われたNPOの悪評判について、駒崎は「要は、NPOとか、市民運動とかの人たちがピュアすぎる、というのだ。政治で100%、要求が通ることなどめったにない。政治は妥協の産物であり、利害を調整することだ。」としている(168頁)。駒崎は「高い目標を掲げるのはもちろん大事だ。でも、ものごとはそう簡単じゃない。」「現実を一步変える。そこ

<sup>36</sup> 明智、前掲書、95～99頁。

<sup>37</sup> 前掲の『市民立法入門』の「立法過程への市民参加－NPO法」の章でもシーズの活動の記載があり、「実際に活動に専念し、大きな役割を果たしたのは事務局長の松原明さんである。」「設立とともに早速モデル法案を検討するなど、本格的な法案づくりの活動が始まった」とされている(215頁)。シーズの業績については、HP参照(<http://c-s.or.jp/performance/index.html>)。

からはじめて、少しずつ理想に近づけていく。それが一つのやり方だ。二歩目からは一歩目よりも容易になっていくはずだ。実際、NPO法の改正の歴史がそれを証明している」とする（169頁）。松原のプラグマティックな姿勢を共有するのである。

また駒崎は、「閣法というのは、そういう意味で非常に「固い」わけで、穴のないし、しっかりとしたものになる反面、あまり思い切った、これまでになかったアイデアを形にすることにはなじみづらい」とし、「一方、議員立法。この法案をチェックするのは、衆議院（参議院）法制局という、議会に附属したチェック機関。内閣法制局と違い、徹底的に議員に寄り添い、その思いを反映した法案を作ろうとする。なので、割とザックリとした法案になるリスクがあります。その反面、これまでの蓄積との整合性を考えると、なかなか閣法では作れないような法案でも、作れちゃうという利点があります。」とする<sup>38</sup>。「じゃあ、何でもかんでも議員立法でいいか、というと、そうでもありません。」とし、「閣法であれば、大臣などのトップがやる、と言って、きちんと「やっつけよ」とにらみを利かせ続ければ、官僚機構が忠実に進めていきます。もちろん事前に専門家のヒアリングを挟んだり、委員会や審議会で関係各所のコンセンサスを得るなどするため、時間がかかると言えばとてもかかりますが、それでもきっちり確実に進んでいきます。」「議員立法は、普段はそうした閣法を国会で批判したり注文をつけたり、という「チェックする人」が忙しいなか、自ら手を動かしながら（実際は議員本人ではなく、学者や一部官僚に書かせたりするのですが）、やっていくので途中で意見が合わなくなったり頓挫したり、モメンタムが落ちていってしまったり、というリスクも多々あります。」とする。注目すべきは、「こうしたなか、状況を読んでどちらで法案を作成してもらうか、決めていきます。」と割り切りをしている点である<sup>39</sup>。

議員立法が状況に応じ閣法と選択されるという、その役割については筆者も述べて来たところである。閣法についても抵抗感がないのは、前述の、抵抗感というか、敵対

---

<sup>38</sup> 駒崎、前掲書、217頁。

<sup>39</sup> 駒崎、前掲書、218頁。

心というか、そういうものが見られた「市民立法機構」の文書とは好対照である。

以上より駒崎のロビイングを整理すると、次のようなことがあろう。

(ア) 理想より、妥協してでも一歩前進をよしとする。

(イ) 官僚に対して強い拒否反応を持っていない。

(ウ) 継続的なロビイング活動を行える。

ソーシャルビジネスを行う社会起業家であり、運動というより事業で社会の問題解決を目指す者であることから、一歩前進のための妥協を受け入れることもビジネスマンとして抵抗が少ないのではないか。政府の会議の委員の経験等もあり、官僚に対しても、その役割を認識し、前進のための協力すべき者と割り切れている。これらはまた、問題解決のための利害調整を、自らぎりぎりまで背負うことを避けることにもつながっているのではないかと考える。更にNPOの存在目的からして、事業が安定的に継続している間は、事業と関連する問題の解決のための働きを、まさに本業に近い認識で、根気強く行えるということもある。事実、明智は、駒崎の下で、ロビイストを仕事として雇われている。また、NPOのネットワークの強化は、「国民会議」の設立等にも役だっており、それにBLPNのようなプロボノ専門家のネットワークも加わって来る。須田や並河、松原のプラグマティックな面の継承に加えて、ソーシャルビジネス等NPOの発展、そのネットワークの強化により、初めて日本にも本格的なロビイストというものの存在が自然に思える時代が来たのかもしれない。質問の機会があったので、論者は駒崎に「NPOの経営者は、アドボカシーの担い手になり得るか」と尋ねたところ、彼は「なり得る」と力強く言い切ったのである<sup>40</sup>。駒崎自身も意識しているから、ロビイングの本を出版したり、勉強会を行ったりしているのであろうが、こうした動きが、駒崎という存在ゆえのもの、属人的なものに留まるのなら、これまでの須田や並河の域から抜け出せなくなってしまう<sup>41</sup>。明智のようなプロのロビイスト

<sup>40</sup> 平成28年(2016年)7月12日、BLPN(ビジネスロイヤープロボノネットワーク)特別勉強会ー草の根ロビイングゼミーに参加後、直接質問する機会を得た。

<sup>41</sup> 特定非営利活動法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会は、平成6年(1994年)11月団体設立、平

を目指す存在とともに、NPOの仲間が、駒崎のような動きを自然と行える状況が望まれるし、そのためには、国民誰でもが、政策提言を行う「草の根ロビイング」の浸透が求められているのであろう。前掲の説によれば多くが「江戸時代のまま」とされる国民の主権者意識の向上が、それを支えると考ええる。時同じくして精力的な取り組みが見られるようになって来た日本のシティズンシップ教育について、次に掲げたい。

#### （４）シティズンシップ教育の展開

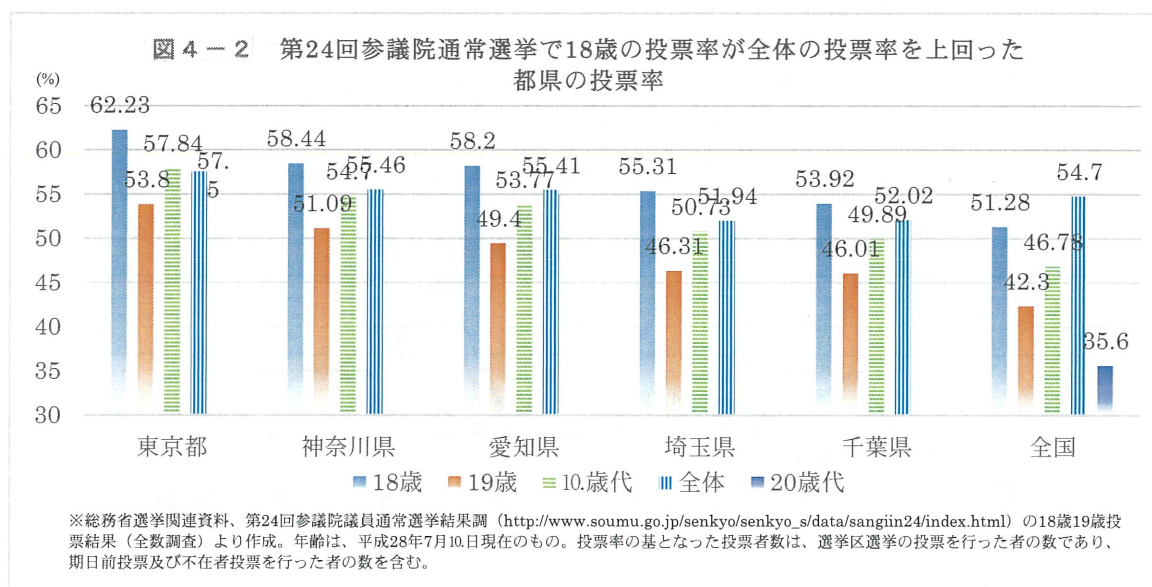
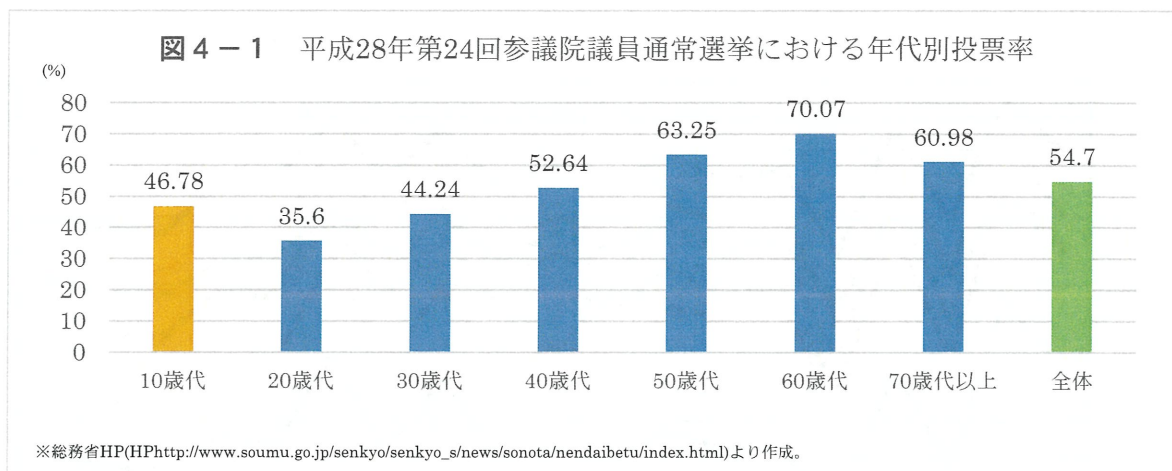
##### ① 18歳投票率の示すもの

平成27年（2015年）6月、選挙権年齢を18歳以上に引き下げることなどを内容とする「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号）（以下「18歳選挙権法」という。）が成立。選挙権年齢が18歳以上に引き下げられてから初めての国政選挙である第24回参议院議員通常選挙は、平成28年（2016年）7月に実施され、その年代別投票率は、図4-1のとおりである。10歳代のうち、18歳、19歳の投票率については、都道府県別に全数調査も行われており、全国の全体の投票率は54.7%であるのに対し、20歳代が35.6%、10歳代は46.78%、そして図4-2にあるように、うち18歳は51.28%、19歳は42.30%であった。この数字をどう見るかだが、総務省は、「10歳代のうち、特に18歳の投票率は51.28%と、20歳代及び30歳代の投票率に比べ高い水準となっており、主権者教育等による一定の効果が出たものと考えられます」と評価している。

図4-2には、全国のうち18歳の投票率が全体の投票率をも上回った1都4県の数値も掲げている。神奈川県では、全ての県立高校で参议院選挙のたびに模擬投票を行って来た等、主権者教育に熱心であったが、大都市圏の18歳の投票率が高いのは、そうした主権者教育に加え、18歳選挙権に関する報道や若者の政治参加に関するN

---

成20年（2008年）4月NPO法人格取得、平成28年（2016年）1月認定NPO法人。松原明はこの理事・事務局長、代表理事を務めて来たが、平成27年（2015年）7月には、31歳になる関口宏聡が代表理事に就任。松原も理事で活動継続、関口も積極的に活動をけん引しており、「継承」が行われている。



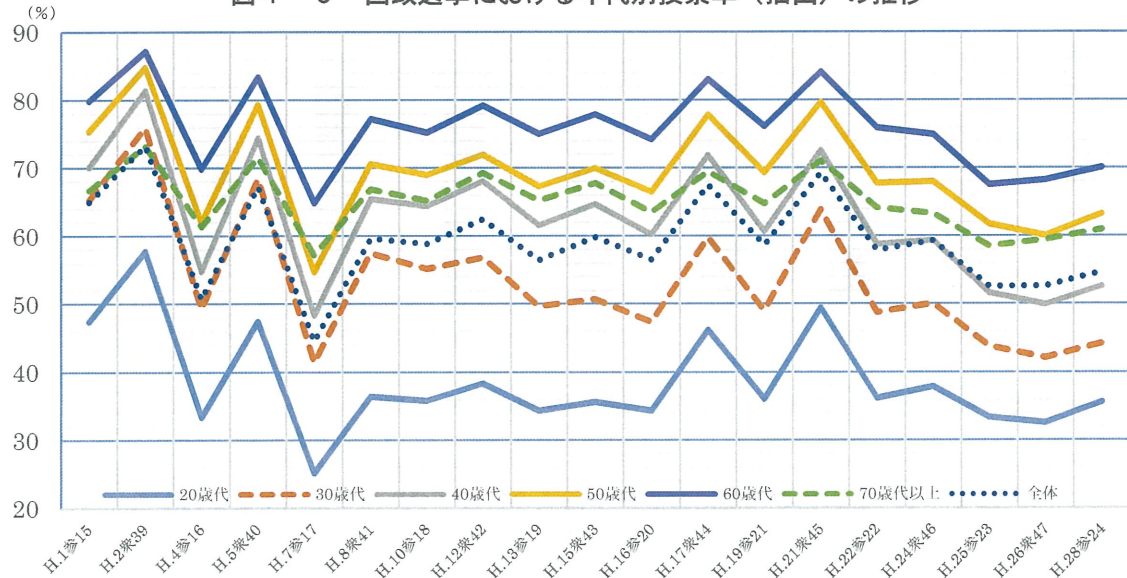
P O等が関係したイベント等に接する機会の多さも影響したのではないと思われる。

若者の低投票率の問題については、指摘がなされて久しかった。図 4-3 の年代別投票率の推移のグラフを見れば、そうした問題が指摘される状況が読み取れる<sup>42</sup>。

ここで一つ指摘したいのは、図 4-4 のグラフにあるように、ある時点に生まれた人が、年代別投票率と同様な投票行動を行ったと仮定すると、加齢により投票率が上がっていくということである。これは素直に、加齢により、政治参加意識、主権者意識

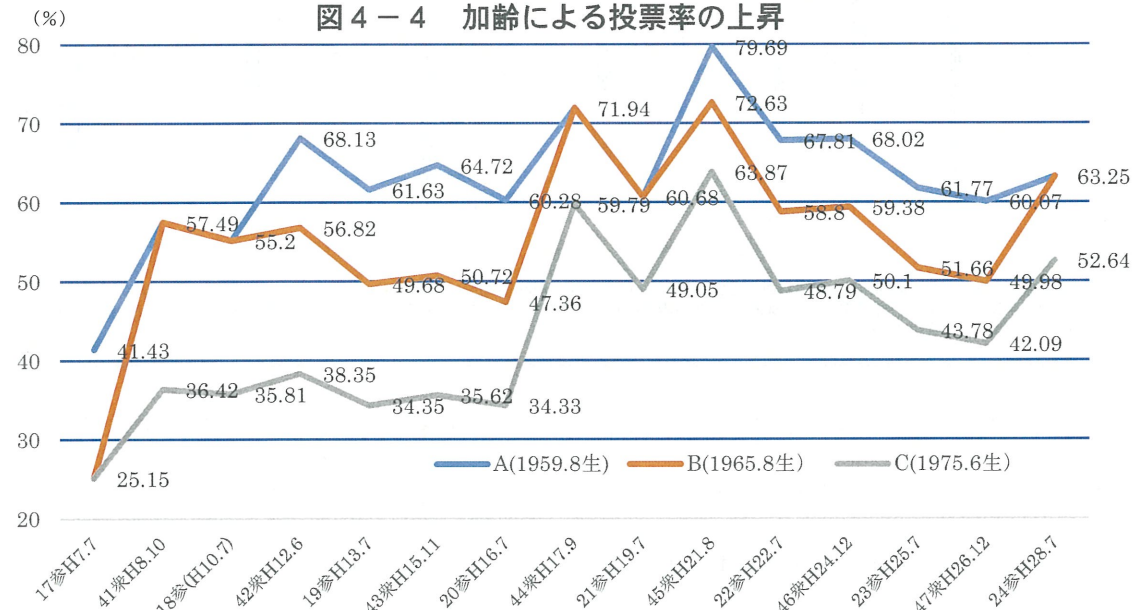
<sup>42</sup> 若者の政治参加を促すための取組として、政治家インターンシップ等を行う「ドットジェービー」がNPO法人として活動を始めたのは平成12年(2000年)。インターネット選挙解禁運動を始め、若者の政治参加を促すための「Youth Create」のような、特に若い世代によるインターネットを駆使した活動が、平成24年(2012年)あたりから目立つようになってはいた。平成25年(2013年)7月の参议院通常選挙において、20歳代の投票率の減少幅が一番少なくなっているのは、そうした活動があったからだとの見方もあるが、詳細な分析を行うデータを持ち合わせていない。

図４－３ 国政選挙における年代別投票率（抽出）の推移



※総務省選挙関連資料（[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/index.html)）より作成。  
衆議院総選挙の年代別の投票率は、全国の投票区から、回ごとに144～188投票区を抽出し調査。参議院通常選挙のそれは、142～188投票区を抽出し調査。

図４－４ 加齢による投票率の上昇



※図４－３のデータより作成。

が高まると見て良いのではないかと考える。若者の投票率向上は、主権者意識の高まりの発射台を高くするという非常に重要な意味を持つと考える。

各政党は若者向けの政策を発表する等し、選挙の啓蒙をはじめ行政は行政で取組を行い、一部に「１８歳選挙権バブル」と言われるほど様々な報道もなされた<sup>43</sup>。注目さ

<sup>43</sup> 「論点 ２０１６参院選１８歳選挙権導入の先は」毎日新聞平成２８年（２０１６年）６月２９日東京朝刊、「声



れたがゆえに18歳の投票率が高かったということもあろうが、学校での本格的な主権者教育の開始は、今後とも若者の投票率の向上を着実に支えるものとする<sup>44</sup>。文部科学省の動きを見ると、平成27年（2015年）10月29日付け27文科初第933号「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」（通知）で、「議会制民主主義などの民主主義の意義、政策形成の仕組みや選挙の仕組みなどの政治や選挙の理解に加えて現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が国民投票の投票権や選挙権を有する者（以下「有権者」という。）として自らの判断で権利を行使できるよう、具体的かつ実践的な指導を行うことが重要です」として留意事項等をまとめた<sup>45</sup>。同年9月には、総務省と文部科学省が連携して、副教材『私たちが拓く未来』を作成し公表。文部科学省は同年11月に文部科学副大臣の下に「主権者教育の推進に関する検討チーム」を設置し、検討を実施。同年12月17日付け事務連絡「高校生に対する政治や選挙等に関する指導の充実について」では「副教材を使用する等した学校や教育委員会における取組例を示している。検討チームは、平成28年（2016年）3月に中間とりまとめ、6月に最終とりまとめを行った。詳細は、文部科学省のホームページ等に譲るが、これらを踏まえ同年6月13日には、主権者教育の推進プロジェクトが示された。上記最終まとめにおける主権者教育実施状況調査によると、平成27年度の卒業生については、「90%を超えるほとんどの学校において特別活動や公民科を中心に主権者教育が行われ、副教材についても積極的に

---

を反映」すぐ次の一手を」高橋亮平NPO法人「Rights」代表理事の発言等。

<sup>44</sup> NPO法人「YouthCreate」代表の原田謙介は、The Huffington Post 竹下隆一郎編集長のインタビューで「なかでも大きいのは教育が変わった部分です。結局18歳と19歳の投票率が違う理由にはいろんな要素がありますが、要素の一つに昨年（2015年）度に高校生だったかどうかの違いがあると思っています。今年20歳になる人、つまり現19歳のうちの4分の3は、学校で18歳選挙に関する教育を受けていないんですよ。（略）でも昨年度18歳だった人は、なんだかんだ主権者教育の授業を受けているんです。学校の先生も言っただろうし、どこまで読んでいるかわかんないですけど、僕も執筆に関わった文科省が作成した本も配られています。」としている。平成28年（2016年）7月30日投稿のThe Huffington Postの記事より。

（[http://www.huffingtonpost.jp/2016/07/30/kensuke-harada-youngvoice\\_n\\_11274132.html](http://www.huffingtonpost.jp/2016/07/30/kensuke-harada-youngvoice_n_11274132.html)）

<sup>45</sup> 27文科初第933号の通知は、昭和44年（1969年）10月31日付け文初高第483号「高等学校における政治的教養と政治活動について」を廃止して、それに置き換わったもの。「第3 高等学校等の生徒の政治的活動等」で「（略）法改正は、未来の我が国を担っていく世代である若い人々の意見を、現在と未来の我が国の在り方を決める政治に反映させていくことが望ましいという意図に基づくものであり、今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。（略）」とし、それまでの高校生の政治的活動を実質禁止していたものとは180度異なる通知で、画期的なもの。



活用された状況が見られた」とされており、「また、現在の在校生に対しても、特に3年生に対しては95%を超えるほぼ全ての学校が主権者教育に取り組む予定としており、年間2～4時間若しくはそれ以上の時間数で主権者教育に取り組むこととしている学校が多く見られた」としている。

日本におけるシティズンシップ教育の充実への一般の取組みは、特に平成25年(2013年)の第23回参議院議員通常選挙の前あたりから目につくようになって来たと思える。その象徴的な動きが、同年3月の日本シティズンシップ教育フォーラム(J-C E F)の結成であろう。平成27年(2015年)6月、18歳選挙権法が成立。前述の『私たちが拓く日本の未来』の作成を始め、平成28年(2016年)6月の法施行までの急ピッチな主権者教育の様々な取組みは、このJ-C E Fのメンバーが中核となって奮闘したものであった。

## ②日本におけるシティズンシップ教育の動き

シティズンシップ教育とは Citizenship Education の訳で、この言葉自体は以前からあったが、その今日的意味の展開をもたらしたものが、英国のバーナード・クリック教授を委員長とするシティズンシップ教育諮問委員会が平成10年(1998年)に公表した「Education for citizenship and the teaching of democracy in schools (学校におけるシティズンシップと民主主義の教育)」、通称クリックレポートである<sup>46</sup>。

平成9年(1997年)5月の総選挙で労働党トニー・ブレアは勝利し、政権を獲得。従来の企業国有化・福祉国家を重視する社会民主主義か、個人の自助・市場をもっぱら重視する新自由主義という二者択一ではなく、そのどちらでもない「第三の道」(新しい中道左派の立場)を採用した。また、市場と個人の市場と個人を強調しすぎたサッチャリズムに対して、ブレアはコミュニティを強調し、社会における安全な生

<sup>46</sup> Citizenship Advisory Group, Education for citizenship and the teaching of democracy in schools; Final report of the Advisory Group on Citizenship 22 September 1998, Qualification and Curriculum Authority, 1998. Chairman: Professor Bernard Crick. なお、原典とともに、翻訳されたものとして、長沼豊・大久保正弘編著『キーステージ21 ソーシャルブックス 社会を変える教育 Citizenship Education -英国のシティズンシップ教育とクリックレポートから-』株式会社キーステージ21、2012年を参照。以下引用は、「前掲クリックレポート」とし、英文は原典、日本語は当該文献の翻訳からのものとする。

活と他者を理解し寛容の精神を持つ活動的の市民の要請を提唱した<sup>47</sup>。平成8年（1996年）トニー・ブレアは、労働党の党大会で「労働党政権にとっての3つの優先課題は「1に教育、2に教育、3に教育」だ」と述べているが、それは、「もちろん教育そのものが重要だからだが、それだけではなく教育は、われわれが国家の役割をどう見るかを強調するためでもあった」としている<sup>48</sup>。

「第三の道」で重視するコミュニティを支える活動的な市民を生み出すためにも、シティズンシップ教育が重視されることとなったのである。クリックレポートでは、シティズンシップ教育の構成要素として、①「社会的・道徳的責任」(social and moral responsibility)、②「社会参加」(community involvement)、③「政治的教養」(political literacy)を掲げ、それらを実現するための様々な記述等を内容としている<sup>49</sup>。この報告を受け、英国では平成11年（1999年）に全国共通カリキュラムの大幅改定がなされ、平成14年（2002年）9月から中等学校レベルでシティズンシップ教育が必修化されることとなったのである<sup>50</sup>。

この時期、日本においては、新自由主義的要素の強い小泉構造改革路線が推進される（平成13年（2001年）～平成18年（2006年））等、政治的社会的状況には差異があった。しかし、日本においても、平成15年度（2003年度）NIRA公共政策研究セミナーで「教育の制度設計とシティズンシップ・エデュケーションの可能性」の研究がなされ、平成18年3月には、経済産業省・三菱総研の「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」（宮本みち子委員長）が「シティズンシップ教育宣言」を出し、「社会の意思決定や運営の過程において、個人として

<sup>47</sup> 吉田多美子「イギリス教育改革の変遷ーナショナルカリキュラムを中心にー」『レファレンス 平成17年11月号』国立国会図書館、平成17年（2005年）、106頁。

<sup>48</sup> トニー・ブレア著、石塚雅彦訳『ブレア回顧録（上）』日本経済新聞出版社、2011年、192頁。

<sup>49</sup> クリックレポートより。それぞれの内容は、①「社会的・道徳的責任」（子どもたちが、権威ある者ならびにお互いに対して、幼少からの自信や社会的・道徳的な責任ある態度を教室の内外で身につけること）、②「社会参加」（自分たちの社会における生活や課題について学び、それらに有意義な形で関われるようになること）、③「政治的教養」（知識、技能、価値観といったものを通じて、市民生活（public life）について、更には自身が市民生活において有用な存在となるための手段について学ぶこと）と記されている。原典11～13頁、翻訳121～124頁。

<sup>50</sup> 吉田、前掲論文108頁。

の権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に関わろうとする資質」としてのシティズンシップ教育の必要性を提起する等の動きが生じ、教育の現場においても様々な取組がなされるようになって来た<sup>51</sup>。

さて、シティズンシップ教育について扱うと、日本国憲法前文の「主権は国民に存する」、第1条の「主権の存する日本国民」との文言が思い浮ぶ。昭和21年（1946年）の日本国憲法制定時、臣民として、十分な主権者意識がなかった国民に、主権者意識を持たせようとした戦後の主権者教育の存在がそこにはあった。昭和22年（1947年）に制定された教育基本法は、様々な議論を経て平成18年（2006年）に全面的に改正されたが、「政治教育」と題された同法第8条は、ほぼ同文のままで同法第14条となっている。制定時の第8条第1項は、「良識ある公民たるに必要な政治的教養は、教育上これを尊重しなければならない。」であり、同条第2項は、「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」である<sup>52</sup>。

文部省の「昭和二十二年教育基本法制定時の規定の概要」には、「本条の趣旨」として、「第一項は、民主主義を実現するためには、国民の政治的教養と政治道德の向上が必要であることを踏まえ、政治教育において最も尊重されるべき事項を規定するもの。」

「第二項は、学校教育における政治教育の限界を示し、特定の党派的政治教育を禁止することにより、教育の政治的中立を確保しようとするもの。」とある<sup>53</sup>。更に、各用語の解説として、次のように記している。

「良識ある」とは、「単なる常識以上に「十分な知識をもち、健全な批判力を備えた」という意味」。「公民」とは、「国民が公の立場から社会形成に参加していく関係（広義の公民）に、政治的、経済的、社会的生活の3つがあるとして、積極的に政治的な関係

<sup>51</sup> NIRA 公共政策研究セミナー（<http://www.nira.or.jp/past/icj/seminar/2003/index.html>）、「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」報告書（<http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA76567606>）。

<sup>52</sup> 教育基本法（平成18年法律第120号）の第14条第1項は、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。」同条第2項は、「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。」となっている。

<sup>53</sup> 文部科学省ホームページ「教育基本法資料室へようこそ！」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/kihon/about/004/](http://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/about/004/)）

に入る場合の国民という意味であり、政治的観点からみた国民の意」。「政治的教養」とは、「a.民主政治、政党、憲法、地方自治等、民主政治上の各種制度についての知識」「b.現実の政治の理解力及びこれに対する公正な批判力」「c.民主国家の公民として必要な政治道徳、政治的信念」。「教育上尊重する」とは、「a.政治的教養を養うことは、学校教育においても社会教育においてもこれに努めなければならないこと」。「b.教育行政の面で政治的教養を養うことができるような条件を整えること」。

このように、戦後日本は政治教育の充実によって、若者の社会参加と民主主義の発展を考えていたのであった。しかしながら、1950年代以降の憲法改正や日米安全保障条約改定をめぐる対立に、学校管理者と一般教員、そして一部の生徒が巻き込まれ、その対立が激化していく過程で、その弊害の大きさから、公民系科目では、現実政治と結びつかない形式的な知識を中心に教えるようになり、学校現場は、政治教育忌避のムードに支配されるようになったのである<sup>54</sup>。

政治的教養尊重という教育基本法を掲げ、学校教育で現実の政治・社会問題を取り上げられるようになるには、冷戦構造の崩壊、福祉国家の行き詰まりによるシティズンシップ教育の必要性の発生という状況を待つしかなく、戦後40年の経過を必要とした。平成10年（1998年）前後からのディベート学習、その後の模擬選挙がその端緒であった<sup>55</sup>。どちらも政治的中立の枠組みをしっかりと保ち、生徒自身が自分で調べて発言し、意思決定することを尊重する教育活動である。

平成25年（2013年）3月17日、立教大学において、日本シティズンシップ教育フォーラム（J-CEF）の設立記念シンポジウムが行われた。ディベート学習等の開始から10年余、ようやくこうしたフォーラムが設立されたのである。パンフレットには、「市民参画の領域は広がり、このような社会デザインの担い手を育てるシテ

<sup>54</sup> 『未来を拓く模擬選挙』編集委員会『未来を拓く模擬選挙 実践シティズンシップ教育』悠光堂、2013年。杉浦正和「第1章」「第2節 模擬選挙とシティズンシップ教育」18、19頁参照。

<sup>55</sup> 平成10年（1998年）文部省告示第176号：中学校学習指導要領において「対話や討論などを行うこと」が、平成11年（1999年）文部省告示第58号：高等学校学習指導要領において「自分の考えを明確にして、スピーチ、発表、討論などを行うこと」が掲げられる等している。

ィズンシップ教育への社会的関心も高まる中、既に日本各地では、幅広い世代に対して多様な形態によるシティズンシップ教育の実践と研究、政策形成が展開されています。」「こうした中で、様々な場での取り組みが交流を通じて、現場に根差した実践知を生成し、社会全体で幅広く活用されていくことが必要となってきました。」とあった。

同年3月22日には、文部科学省のイベントとして、『子どもたちへの政治教育』というテーマでの「サイエンスカフェ」が行われた<sup>56</sup>。その案内には、「今回の総選挙に合わせて各学校などで実施された未成年の模擬投票に対しては、これまで以上に新聞社やテレビ局からの取材も多かったようです。その背景には、2007年に成立した国民投票法が投票年齢を18歳以上と定めたことにより、政治教育への関心が高まっていることがあります。昨年の1月に公表された総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書では、将来を担う子どもたちに対し、学校での「政治リテラシー」（政治的教養）の教育を強化することを提言しています。」とあった。

J-C-E-F関係者からは、10年前は、「（シチズン）時計の会社の方ですか？」とまじめに聞かれたとか、「かつては特定の政治勢力とのつながりを疑われかねなかった」等の発言があった。日本において、「なぜ、今か。」という点について、前述の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告や文部科学省の取組もあるが、サイエンスカフェで小玉重夫東京大学教授は、その質問に対し、「米ソ両陣営に分かれてのイデオロギー対立の時代と、現代との違いがある。イデオロギー対立の中で政治を扱うと、イデオロギー的「色分け」に使われる可能性があった。現代は、イデオロギー問題が全くなくなったというわけではないが、ある意味対立が終焉し、争点が、より多様化、複雑化して来ている。原発、TPP、インフレターゲット等…。今までは官僚とか学者等だけで方向性を示せばよかったが、争点が多様化、複雑化する中で、経済とかエネルギーとか、それ以外の人も含めたみんなが、専門家でない市民が議論するテーマとなって来

---

<sup>56</sup> 「サイエンスカフェ」のHP（<http://resemom.jp/article/2013/03/04/12448.html>）。

ている。学校教育の中でも紛争的なものを扱える時期が来ており、それをどう整えていくか課題になっている。大人の社会でも結論が出ていない争点について、子どもたちにも効果的に議論されることが大切。」という趣旨の発言をしている<sup>57</sup>。

平成25年(2013年)5月14日参議院予算委員会における牧山ひろえ君(民)の若者の政治意識に関する質疑で、下村文部科学大臣は、次のように答弁している<sup>58</sup>。

○国務大臣(下村博文君) (略)

改正教育基本法では、教育の目標として、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うことが掲げられております。このことを踏まえまして、新学習指導要領では、中学校の社会科においては、選挙が主権を持つ国民の意思を政治に反映させるための主要な方法であり議会制民主主義を支えるものであるということを理解させるとともに、良識ある主権者として主体的に政治に参加することの意義を考えさせること、また、高等学校の公民科において、政党政治や選挙などに着目して望ましい政治の在り方及び主権者としての政治の参加の在り方について考察させるということになっております。

また、指導に当たっては、御指摘がございましたが、ノルウェーで行われているスクールエレクトションのように、実際の国政選挙などに合わせて、地域の選挙管理委員会との連携の下、実際の投票所に近い状況で模擬投票を実施する例も我が国にもございます。私も 実際に、中学校や高校で模擬選挙ですね、行われている事例について先生方から話を聞いたこともございます。

こうした取組等も参考にしつつ、今後、子供たちに政治参加や選挙の意義についてしっかりと指導を行うことにより、国民主権を担う公民としての必要な資質について養ってまいりたいと思います。

そして平成28年(2016年)の参議院選挙後においては、次のような答弁がな

<sup>57</sup> 当該サイエンスカフェに論者も参加。小玉教授の発言を記録。

<sup>58</sup> 第183回国会参議院予算委員会会議録第17号。

されている。

○国務大臣（高市早苗君） 18歳の方々の投票率は、私が想像したよりも高かったなとまず感じました。18歳の方々、51.28%でございますから、20代の35.60%に比べて非常に高い水準だと思います。これは、やはり選挙権年齢の引下げを受けて、模擬投票ですとか出前講座など、選挙管理委員会が学校教育と連携して主権者教育を推進したこと、また、学生やNPO法人、その他の関係機関による周知啓発など、これで一定の成果が出たものと考えています。

しかしながら、委員もおっしゃいましたけれども、19歳の投票率42.30%、20代の方よりは高いものの、18歳の有権者と比べては低かったので、今後の課題として、高校を卒業された大学生ですとか、また、中学を卒業してもう既に働いていらっしゃる方も含めて、社会人に対する政治参加意識の向上方策というのは重要な課題だと思います<sup>59</sup>。（略）

○義家副大臣 （略）

選挙権年齢が18歳に引き下げられたことによりまして、これまで以上に、国家、社会の形成者としての意識、そして、自身で課題を多面的、多角的に考え、自分なりの考えを主張する力を育むことが求められていることは明らかであります。（略）主権者教育、そして政治教育と言いながら、児童会の選挙は、先生たちが会長を調整して、選挙が行われないじゃないですかと。確かに、日本じゅうを見ると、選挙に出て、投票があつて、落ちると傷つくんじゃないかみたいな配慮の中で、本来立候補したいという人が、先生から説得されて立候補できないというようなことが往々にしてあるという保護者からの声もありました。

これもやはり、しっかりと訴えて、評価されたら喜ぶ、評価されなかったら、どこが評価されなかったのか、本人がしっかり主体的に考える、これもまた非常に重要

<sup>59</sup> 第192回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成28年（2016年）10月25日）、伊藤孝恵参議院議員の質問に際しての答弁。

であろうと思いますし、また、高校生になってから突然ではなく、幼児期から、自分のかかわるそれぞれの社会の中で、自分がどのように、思いを、そして責任を全うしていくのかということを通じていくことも重要であります。

具体的には、まずは高校で、社会参画に必要な力を実践的に育む科目公共、仮称でございしますが、設置等の検討を具体的に行っております。また、大学入学時におけるオリエンテーション等を通じた学生啓発活動、子供が地域に主体的にかかわる地域行事などの機会、お客様ではなく主体者として参画する機会の確保や家庭教育支援等も行っておりまゐります<sup>60</sup>。(略)

#### ○富樫大臣政務官 (略)

初めて18歳選挙権を行使された有権者の方々が引き続き関心を持って政治参加いただけると考えられ、今後の20代の有権者の投票率の向上にも期待が持てるものだったのではないかと考えております<sup>61</sup>。(略)

18歳の投票率が19歳と比べて高かったのは、シティズンシップ教育の取組みのせいであり、投票率の高かった18歳は20代になっても高い投票率を維持するであろうという見解は、一度の選挙結果から導き出すには拙速と感じなくもないが、論者も図4-4で加齢による投票率の上昇を示していることもあり、その線での展開を期待したい。ただ、高校を卒業し、他の地域の大学に進学する等の場合、住んでいる市区町村で投票をするには、住民票の関係で「現在の居住地で投票ができなかったから」が投票に行かなかった理由の第1に上げられており、この点の対策の必要性が浮かび上がって来ている<sup>62</sup>。

<sup>60</sup> 第192回国会 衆議院文部科学委員会会議録第6号(平成28年11月16日)、池田佳隆代議士の質問の際の、文部科学副大臣の答弁。

<sup>61</sup> 第192回国会 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第2号(平成28年10月26日)、落合貴之代議士の質問の際の総務大臣政務官の答弁。

<sup>62</sup> 公益財団法人明るい選挙推進協会が平成28年(2016年)7月に18～24歳を対象とした「新有権者等若年層の参院選投票日後の意識調査について」の調査結果によると、投票に行かなかった人に、参院選の投票に行かなかったのはなぜか、10の選択肢の中の上位3つの選択肢は「面倒だったから」(29.4%)、「選挙にあまり関心なかったから」(26.4%)、「現在の居住地で投票ができなかったから」(22.8%)であった。年齢別で18～20歳までは「現在の居住地で投票ができなかったから」が最も多く選択されていた(18歳30.0%、19歳28.7%、20歳31.3%)。現在住んでいる市区町村で投票をするには、住民票を移してから3ヶ月以上住んでいなければならない点の啓蒙や対策の必要性という問題点が浮かび上がって来ている。



文部科学省は、「公共」の科目を設置する等シティズンシップ教育を推進するとしている<sup>63</sup>。今後ともどれだけ高い投票率に結びつくかは不明だが、地道で着実な取組み以外に手段があるとは考えられない。こうした教育の積み重ねで、社会の問題にきちんと向き合う若い人々が増え、それが先に述べたような政策提言活動の担い手を育成し、「政策の窓」の「問題の流れ」を「政策の流れ」、「政治の流れ」につなげる動きが、より多く生み出されるのではないかと考える。

#### (5) 「イノベーション起因のルール作りロビイング」

ここで、「草の根」ではないロビイングについて触れたい。「草の根ロビイング」の時期は、インターネット技術の発展を背景に、技術革新・イノベーションを起因としたロビイングが顕在化して来た時期でもある。これらは、基本的に企業によるものであるゆえ、昭和63年（1988年）の、リクルートコスモス社の未公開株を広範に政治家に譲渡し、一部が賄賂と認定されたリクルート事件からの文脈で見ざるを得ない。賄賂の提供は論外だが、この事件により、自社に有利な政策決定を期待する企業による「ロビー活動にネガティブなイメージ」が持たれるようになった。平成29年（2017年）8月25日の日本経済新聞では、こうした記述に続けて、「だがイノベーションの時代のロビイストは、かつての単純な利益誘導とは異なる役割も担う。時には当局に最新技術動向を提供し、対応が追いつかない当局とともにルールを作る。そんな重要性が再認識されつつある。」とする。同記事は、スマートフォンアプリ大手のLINEが主導した「情報法政研究所」、音楽・映画レンタルのTSUTAYA等のカルチュア・コンビニエンス・クラブ(CCC)の「政策企画部」、多摩大学の「ルール形成戦略研究所」、平成29年4月に発足した自由民主党の「ルール形成戦略議員連盟」等も掲げている<sup>64</sup>。平成28年（2016年）のイベント THE BUSINESS

---

(<http://www.akaruisenkkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2016/08/HP用（参院選後）.pdf>)

<sup>63</sup> 文部科学省は、平成27年（2015年）8月、新しい学習指導要領の骨子案で、2022年度をめどに高校での新たな必修科目として、社会参画に必要な力を育てる「公共」を設ける等を示した。

<sup>64</sup> 「イノベーションとルール（4）増えるかロビイスト 技術革新、政治を動かす」2017年（平成29年）8月25日、日本経済新聞。

DAY では、「ビジネスに追い風をもたらす！ロビイングのはじめ方」という発表がなされた<sup>65</sup>。法律を所管している行政機関・省庁等とのつきあいを「特にリソースが限られた中、新しい業界・市場を創り出すスタートアップ企業においては、事業を推進する重要な要素と」なるとし、ロビイングについては、「何か新しいビジネスを始めたいけど、古い法律に規制されてできない。どうにかして法律を変えられないかを働きかけること」、「新しいテクノロジーやビジネスについて、政府の後押しで世の中の認知や理解を上げていくこと」、「既存の法律に自分の会社が引っかかりそうだ、または違反をしてしまったとき、役所と対応していくこと」、あるいは、「社会から注目されやすいビジネスをやっているの、社会的責任も問われる（略）このセーフティネットとして、協会でガイドラインをつくるような、いわば“守り”の活動」、「社会課題の解決につながるような、女性活躍や働き方改革、地方創生といったテーマに対して、「政策提言につながる意見を聞かせて欲しい」との要請に応える付き合い方」等の言及がなされている<sup>66</sup>。

「対応が追いつかない当局」という点では、NPOが扱う問題と同様かもしれない。いずれにしろ、賄賂等の不正は認められない。社会に与える悪影響は大きい。企業と政治家との接触に関するネガティブイメージが、不正防止に一定の効果があるのなら良であろう。

イノベーションの中で、新しいルール構築が企業として不可欠で、そのためにロビイングを行う存在が生じていることは、注目に値する。基本、それら企業は、「当局」とうまく連携し、物事を解決できれば良いのだろうから、立法による解決も、閣法での対応で良いのかもしれない。「対応が追いつかない当局」の「追いつかない」事情が、省庁の垣根を越えることに由来するのなら、議員立法ということもあろう。議員立法による解決の割合に、NPO等によるものと差異が生じる可能性が考えられるが、いずれにしろ、「ロビイスト」、「ロビイング」、「ロビー活動」に取り組む動きが複数分野で生じているのである。

<sup>65</sup> インターネット上で、中古品や不用品を持ち寄って売買や交換をするフリーマーケットのアプリの運営会社メルカリが主催。(http://mercan.mercari.com/entry/2016/12/20/110000)

<sup>66</sup> 「何か新しいビジネスを（略）」等3つ目までは、技術やサービスの普及啓発広報やロビイングを専門に行うマライカ株式会社の藤井宏一郎代表取締役社長の発言。「社会から注目されやすい（略）」等残り2つは、インターネット上で、個人間や個人法人間で仕事を取引する仕組みを提供している企業であるランサーズ株式会社の曽根秀晶取締役の発言。

## 2. 成立した議員立法の「政策の窓」による整理

1. においては、法案の提出までの過程に注目し、特に議員立法に至る「政策の流れ」を支える多元的専門性を中心に、「政策事業家」についても述べて来た。次に「政治の流れ」について述べるのが順だと思うが、ここでは、それも含めて、成立した具体的な議員立法のいくつかについて、表4-1の「政策の窓」の3つの流れの表の形で表すこととしたい。実際の議員立法をめぐっては、様々な要素が複雑に絡まり、その全てを端的に表4-1の形に表すことは困難だが、思い切って単純化し整理することとしたい。そうしたことで、「草の根ロビイング」活動を行っている（あるいは目指している）者たちの評価にもつながると考える。

### （1）具体的分析

#### ①性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律

表4-4-1 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律(平成15年法律第111号)  
(第156回国会参第17号 性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律案(法務委員長提出))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷埼玉医科大学の取組とこれを受けた学会の対応<sup>67</sup>。性同一性障害問題は医療に係わるものという設定を行う。</p> <p>▷平成13年(2001年) TBSテレビ「3年B組金八先生」で性同一性障害を扱う。</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷南野知恵子参議院議員と参議院法制局の取組。戸籍法改正を避け、特例法で対応。婚姻制度を脅かさない形で受入れやすく。予算も伴わない。</p> <p>▷自民党内の勉強会。</p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷平成12年(2000年) 南野議員がアジア性科学学会「性転換の法と医学」シンポジウムで問題を認知、自民党内に勉強会を立ち上げ、政治主導で議員立法につなげる。</p>
<p>政策事業家(policy entrepreneur)の動き</p> <p>▷平成8年(1996年) 当時者と支援者のグループ「TSとTGを支える人々の会」が発足し、平成13年には、6人の当事者による戸籍の性別訂正を求める一斉申し立てがなされる等したが、政治的な活動のけん引役となるような団体、リーダー的な役割を果たすものはなかった。</p> <p>▷南野知恵子議員が取り上げなければ、問題は問題として認識されることもなく、政治過程に持ち込まれることもなかったであろうとされる。</p>		

<sup>67</sup> 平成8年(1996年) 埼玉医科大学倫理委員会が『「性転換治療の臨床的研究」に関する審議経過と答申」を公表し、平成9年(1997年)には日本精神神経学会が「性同一性障害に関する答申と提言」を発表。勝田、前掲『市民立法の研究』、65頁。

法律の成立には多くの要因があり、その中から影響力の大きい代表的なものを抽出するのは困難を伴う。そこでまず、議員立法について政策の窓モデルを使った分析を行っていた勝田の先行研究を基に作表を行った<sup>68</sup>。勝田の分析の範囲と本論のそれには異なる部分があるが、本論の分析に有用となるよう勝田の記述を引用させてもらった。最初に掲げるものは、若干特異である。議員が取り上げなければ政策の窓は開かなかったらというものである。なぜこの南野議員が取り上げたかという点について、勝田は、「南野議員と支持団体との関係は、一義的には専門職の地位の向上など、直接利益を与えるなかで成り立っている。」「議員が性同一性障害を扱うことは支持者が直接求めたのではなく、関心が低い段階であった。」しかし、「障害者の問題は支持者である看護師・助産師という医療関係者にとって無関係なものではない。法律の制定によってこの問題への認知が進むと問題を解決した議員への評価は高まり、公共政策に影響を与えたということで団体の求心力を向上させたと考える」と分析している<sup>69</sup>。

南野議員は、医療分野に限らず、DV法や高齢者虐待防止法、中国からの引揚者等に関する議員立法に実績を残した。勝田も「合理的な要素だけで説明しきれない属人的なことがらが、行動の原動力であったことは想像しうる」としている。論者も政策事業家（勝田が言う「政治的起業家」）の行動としての合理的な説明を否定はしない。しかし、看護連盟という、毎回の参議院議員選挙に1名の当選者を輩出できる団体の組織内候補で、よっぽどの組織力の低下がない限り後継者も用意される立場では、本人の考えと能力があれば、与えられた任期の中で出来る限りの立法活動に励もうという意識で動くことは可能であると言えよう。特に解散、総選挙がなく6年の任期が保証されている参議院議員の中に、そうした者が存在すると、立法による問題解決を目指す者にとって、まずは押さえるべき政策事業家と位置付けることが必要となる。ただ、そういう意識と能力を持つ議員は常に存在するものではないのも事実である。

---

<sup>68</sup> 勝田、前掲書、63～81頁。本表の枠内の評価は、勝田のものを基に作成。

<sup>69</sup> 勝田は、前掲書78頁で、リチャード・E・ワグナーの個人的な利益を与えずロビー活動もしない団体が存在するのは、政策事業家が民主的な決定過程を動かすことにメンバーが好感を抱くからだという論を紹介している。

## ②自殺対策基本法

表4-4-2 自殺対策基本法(平成18年法律第85号)

(第164回国会参第18号 自殺対策基本法案(内閣委員長提出))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷平成10年(1998年)自殺者年間3万人の報道。</p> <p>▷平成13年(2001年)10月NHK「クローズアップ現代」自死遺児問題、自殺対策の必要性</p> <p>▷平成17年(2005年)5月、NPO法人自殺対策支援センターライフリンク(以下、「LL」と国会議員有志の共催「自殺を防ぐために今私たちにできることは」シンポジウム(参議院議員会館)</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷平成13年山本孝史参議院議員の依頼による参議院法制局、常任委員会調査室による政策案の作成。</p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷平成13年あしなが育英会から山本議員に対する(自死遺児)問題認知。</p> <p>▷平成17年参議院厚生労働委員会参考人質疑、決議。</p> <p>▷議員参加のシンポジウム。</p> <p>▷平成18年(2006年)法律制定10万人署名。</p>
<p>政策事業家(policy entrepreneur)の動き</p> <p>▷山本孝史参議院議員は、専門家の協力の下で具体的な政策案を提示し、国会内外の認知に務めた。平成18年5月の参議院本会議でがん告白。がん対策基本法と自殺対策基本法の早期成立を訴えた。</p> <p>▷尾辻秀久厚生労働大臣は、自殺対策に対して前向きな取り組み方針を示した。</p> <p>▷参議院厚生労働委員会与党理事武見敬三議員は、山本議員と協力し、与党の取りまとめにあたった。</p> <p>▷LL代表の清水康之(元NHKディレクター。上記「クローズアップ現代」を制作)は、平成17年2月の参議院厚生労働委員会を傍聴し、山本議員と出会い、共に立法活動を行うようになった<sup>70</sup>。</p>		

勝田の先行研究によるものをもう一つ掲げる<sup>71</sup>。本法律の特徴的なものとして勝田は「本事例が示すのは、野党議員による提案であってもアジェンダになりうること。現実を受け入れ可能な政策案を形成し、政治的機会の変化を捉えれば法制化は不可能ではないということである」とし、市民の役割としては、「第一に、潜在化していた自殺者、その家族の問題を当事者として世間に訴えるという問題認知である。第二に、省庁縦割りのなかで有効な処方箋が示されない状況のなか、個別対策の限界を指摘し、

<sup>70</sup> 明智、前掲書、32頁。

<sup>71</sup> 勝田美穂「自殺対策基本法の制定過程－「市民立法」の観点から－」『日本地域政策研究第10号』日本地域政策学会、2012年3月。表4-4-2は41頁の記述を中心に作成した。この後の引用部分も同様。本法律の分析については、「市民団体のアドボカシーによって成立したとされる法律の分析を通じて、この問題に積極的に取り組んだ国会議員の存在を抽出し、これを政策起業家として位置づけた」ものとしている。勝田、前掲『市民立法の研究』、64頁。

総合的な対策の必要という処方箋の方向を決定づけたことである。第三に、署名活動等を通じて国民のムードを高め、政治の流れを引き寄せることである。第四に、国会内で議員と共催したシンポジウムは、市民からの要望であるということを国会内にアピールする意味があり、与野党の対立を超えさせるという点で政治の流れのなかで決定的な役割を果たした」としている。

議員以外の政策事業家の側から見るならば、NHKのクローズアップ現代のディレクターで自殺遺児問題の番組を制作し、その後ライフリンクの代表となった清水康之の活動が、後に自らのがんを参議院の本会議で告白し、がん対策基本法と自殺対策基本法の成立を訴えた山本孝史議員との出会いをもたらし、それが大きな弾みとなったと言えよう。山本議員の活動は、与党の武見敬三議員や尾辻秀久厚生労働大臣という理解者を得る。南野議員にしても、山本議員にしても、「政策の窓」を開け、議員立法の提出、成立を実現する特別の意欲と能力を持つ者であるには違いないが、南野議員の①の例はともかく、通常は、そうした議員を動かすも、政策事業家の役割である。

### ③被災者生活再建支援法

前述の「市民立法」の動きである被災者生活再建支援法について掲げる。後掲する特定非営利活動促進法も「市民立法」であり、成立時期も若干早いのだが、小田実の新聞等での発言力の強さより、本法がその先駆けの印象が強いため、先にこの法律を扱う。①の法律のように、政策の窓モデルでの分析が論文の形でコンパクトにまとめたものが見当たらないので、若干記載が多くなってしまった感がある。

この法律の基礎は、全国知事会の「災害相互支援基金構想」であるというのが実態であろう。しかし、当初、大蔵省をはじめ省庁はこれに否定的であった。この背景には、「私有財産は保険制度等により個人が自衛すべきものでその損害を国が補償することはできないという考え方」があり、被災者への金銭給付は、「個人補償」で、これを行わないというのが大原則であった。市民側も「個人補償」ではなく、「公的支援」という言葉を使っていたのは、この考え方を意識したものと思われる。この「公的支援」、

表4-4-3 被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)

(第142回国会参第3号被災者生活再建支援法案(清水達雄君外6名))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷阪神淡路大震災(平成7年(1995年)1月17日)</p> <p>▷被災者の困窮。</p> <p>▷「義援金」配分に策が尽き、納税者たる市民がかくも困窮しても「公的援助」をおこなわないのは「人間の国」か<sup>72</sup>。</p> <p>▷「震災に見舞われる恐れはどこも同じ」との危機感で全国知事会が一致団結<sup>73</sup>。</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷「市民＝議員立法実現推進本部」の動きの中での市民立法(法案)の作成。(後に参議院法制局も)</p> <p>▷全国知事会「災害相互支援基金構想」</p> <p>▷自由民主党政調地震対策特別委員会(坂野重信委員長)地震保険共済等に関する小委員会(柿沢弘治小委員長)<sup>74</sup></p> <p>▷「日本を地震から守る国会議員の会」<sup>75</sup></p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷震災被災者救済の世論</p> <p>▷自社さ連立政権。平成10年(1998年)の段階で、自民は参で過半数を確保せず。</p> <p>▷石川嘉延静岡県知事ら全国知事会の動き。</p> <p>▷防災対策が求められる下町を選挙区する柿沢弘治代議士(自民党幹事長)らの動き。</p> <p>▷関係法案が付託されていた参議院災害対策委員会の動き。</p>

#### 政策事業家(policy entrepreneur)の動き

- ▷被災者である小田実(作家)、山村雅治(芦屋・多目的会場「山村サロン」経営者)、早川和男(神戸大学名誉教授(建築学))は、政府に公的援助を求める等の「大震災 声明の会」を設立し活動。弁護士伊賀興一と4人で「市民立法」の草案を作成。「市民＝議員立法実現推進本部」の動きへ<sup>76</sup>。第140回国会参第5号「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案(田英夫君外5名)」に結実。本岡昭次参議院議員、山下芳生参議院議員らが、参議院災害対策特別委員会でも、この法案審査の推進派として動いた。
- ▷石川嘉延静岡県知事等全国知事会、坂野重信参議院議員、柿沢弘治代議士、野中広務代議士、中川智子代議士等の外、新進党・地震災害対策議員連盟事務局長赤羽一嘉代議士(野党3党案)らの動き。
- ▷浦田勝参議院災害対策委員長。特別委員会の理事懇談会での「勉強会」を重ねる。平成9年(1997年)10月31日には、神戸へ委員派遣。同年12月10日には、議員、市民、知事会等が一堂に会する勉強会を行ったりしている。

すなわち生活基盤に著しい被害を受けた被災者が自立した生活を開始するために最低必要な資金を自力のみでは生活を再建することが困難な被災者に対して支給しようと

<sup>72</sup> 市民＝議員立法実現推進本部+山村雅治、前掲書、11頁。

<sup>73</sup> 平成10年(1998年)5月1日読売新聞。

<sup>74</sup> 平成9年(1997年)12月11日神戸新聞。

<sup>75</sup> 平成10年(1998年)5月12日朝日新聞。

<sup>76</sup> 市民＝議員立法実現推進本部+山村雅治、前掲書、134頁。

するものは、私有財産の補償という考え方によるものではない金銭給付であるという道を開いたのは、やはり市民の粘り強い働きかけであろう<sup>77</sup>。

浦田勝参議院災害対策委員長は、特別委員会の理事懇談会での「勉強会」を重ねる。これが、「政策の窓」をコツコツと叩き続ける場となったと考える。平成9年（1997年）10月31日には、神戸への委員派遣を実施。同年12月10日には、参議院議員会館での勉強会として、①第140回国会参第5号「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案」（小田らの「市民＝議員立法」）、②第141回国会参第6号「阪神・淡路大震災の被災者に対する支援に関する法律案」（新進、民主、太陽の野党3党案）、③全国知事会「災害相互支援基金案」、④自民党地震保険共済等小委員会「被災者生活再建支援基金法案」の関係者を招き、それらが一堂に会し、代表者が説明を行い、質疑を行った。この勉強会につき、小田は、「議員と市民が対等に参加し、率直な意見交換をしたことは画期的だ」とし、本岡昭次参議院議員は、「公的支援の素材は出揃った。従来から重くのしかかっていた『個人補償』の問題も乗り越えた」とした<sup>78</sup>。この時の新聞報道の見出しは、「省庁の厚い壁破れず 先行き以前不透明」となっていたが、年明けには政府も公的支援を受け入れざるを得ないとの姿勢になったことから、この勉強会は、「政策の窓」が開いた瞬間の一つであったと考える<sup>79</sup>。

浦田委員長から関係議員への働きかけもなされていたとされる。清水達雄参議院議員は、同委員会の自民党筆頭理事として、対政府も含めた調整を行い、自民、民主、公明、社民、自由、さきがけによる共同提案の参法の筆頭発議者となった。芦尾長司参議院議員、但馬久美参議院議員ら、同委員会理事等の動きもあった。

市民立法（法案持ち込み）、議員アンケート、賛同議員への法案提出要請、議院法制局の専門性付与等、提出法案を橋頭保としての働きかけが変革をもたらしたのである。

<sup>77</sup> 「個人補償」、「公的支援」の考え方については、奥津伸「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト（No.1138）1998.7.15』1998年、参照。

<sup>78</sup> 小田の発言は。平成9年（1997年）12月11日神戸新聞。本岡議員のコメントは同日の朝日新聞。

<sup>79</sup> 前掲神戸新聞。



④特定非営利活動促進法

表4-4-4 特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号)

(第139回国会衆第18号市民活動促進法案(熊代昭彦君外4名))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷市民活動における法人格の必要性</p> <p>▷阪神淡路大震災(平成7年(1995年)1月17日)の発生とボランティアの活躍</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷総合研究開発機構(NIRA)</p> <p>「市民公益活動の基盤整備に関する調査研究」(平成6年(1994年)3月)</p> <p>▷平成6年11月、市民団体24団体により「シーズ=市民活動を支える制度をつくる会」が結成され、市民活動促進法案の検討が重ねられる。</p> <p>▷省庁の動き</p> <p>▷各政党の動き</p> <p>▷全国各地で市民団体によるシンポジウム等</p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷経済企画庁や各省庁、政党の中での議論</p> <p>▷村山自社さ連立政権発足(平成6年6月)</p> <p>▷被災者支援も復興もボランティアがいなければ立ち行かないという認識。</p> <p>▷「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」</p> <p>▷与党3党による「NPOプロジェクトチーム」、新進党「NPOパートナーズ」</p> <p>▷村山内閣退陣、橋本内閣発足(平成8年(1996年))</p> <p>▷民主党結成(同年9月)</p> <p>▷衆議院総選挙(同年10月)</p> <p>▷与党3党案と民主党の修正</p> <p>▷参議院における修正</p>
<p>政策事業家(policy entrepreneur)の動き</p> <p>▷山岡義典日本NPOセンター事務局長をはじめ、東京ランボ、自由人権協会、市民フォーラム2001等、様々な市民団体の関係者が、阪神淡路大震災の前から市民活動の法人化の調査・研究を行っていた<sup>80</sup>。</p> <p>▷シーズの松原明事務局長(当時)は、国会内での精力的なロビー活動で「NPO法を「作った」ロビイスト」として、駒崎弘樹・秋山訓子の前掲『社会をちょっと変えてみた』の155～187頁にも取り上げられているが、その他、全国展開での地方出身議員への地元NPOからの働きかけも有効だったとされる。また、日本国際交流センターの山本正設立者が経団連等保守派を説得してまわったとされる<sup>81</sup>。</p> <p>▷国会議員では、自民党の加藤紘一代議士(超党派のNPO議連の代表)、社会党の辻元清美代議士、さきがけの堂本暁子議員が中心的な役割を果たした者として挙げられる。</p>		

<sup>80</sup> NPOまちぼっと「NPO法立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」のHPに詳しい。(http://machipot.org/modules/NPOlaw/index.php?content\_id=8)

<sup>81</sup> NPOまちぼっと4-1 NPO法立法過程記録編纂・公開記念シンポジウム(3/2)、辻元代議士の発言。(http://machipot.org/modules/NPOlaw/index.php?content\_id=9)

この法律の動きは、時期的に多少被災者生活再建支援法と重なる。実に多様な市民団体が調査・研究そして協議を重ね、法案の形で提言を行う「市民立法」の形をとったことも注目されるが、シーズの松原の精力的なロビー活動等や、堂本議員、辻元代議士等により、対立を超えた前進を目指し法律の成立に結びつけたことも注目される。

政府がボランティア支援の文脈で対応すべく省庁連絡会議の中間報告を行おうとしたことを、市民側が反対し取り止めさせ、議員立法で対応するようになったこと、社会党、さきがけの考え方と自民党の考え方とのすり合わせ、民主党との修正協議、参議院での廃案の危機への対応等、その詳細については、認定NPO法人まちぼっとが、

「NPO法立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」に取り組んでおり、そちらが詳しい。プロジェクトの一環として行われた平成28年（2016年）3月12日のシンポジウムでは、「NPO法立法過程の記録は、単なる過去の歴史資料ではなく「NPOと政治」「議員立法」「市民主体のアドボカシー」など現在及び今後の市民社会の形成や政策立案等に有益な内容を含んでいます。また立法過程を通じて、市民、市民団体、企業、行政が協働して、新しい社会を作り上げるために共同した社会的ダイナミズムをもう一度捉えることも重要だと考えられます」ということが掲げられている<sup>82</sup>。こうした動きは、論者として、大いに共感できるものである。本法律をめぐるより詳細な情報は、まちぼっとの取組みに譲りたい。

#### ⑤水循環基本法

この法律も、実に多様な者が関わっている。その他、いくつかの点で特筆すべき要素を持つが、①～④の分析をも踏まえ、次のように整理したい。

##### （ア）官僚組織以外の多元的な政策提言主体の結集

政府においても、平成15年（2003年）に「健全な水循環系構築に関する関係省庁連絡会議」が『健全な水循環系構築のための計画づくりに向けて』をとりまとめる等の動きがあったが、本議員立法においては、上記の水制度改革推進市民フォーラム、

---

<sup>82</sup> 脚注 80 と同じ HP。

表4-4-5 水循環基本法(平成26年法律第16号)(第186回国会参第3号 水循環基本法案(国土交通委員長))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷渇水、洪水、水質汚濁、生態系への影響等さまざまな問題が顕著と<sup>83</sup>。</p> <p>▷持続可能な上下水道事業に対する労働組合の問題意識。</p> <p>▷水制度の縦割りによる欠陥の顕在化。水行政を総合的に行うべきという学者の意識。</p> <p>▷「河川整備計画」に地域住民等の意見を反映する「流域委員会」(平成9年(1997年)河川法改正)、長野県知事脱ダム宣言(平成13年(2001年))等、公共事業の見直しの動きの中での水循環への住民の関心の高まり。滋賀県等地方自治体の取組。</p> <p>▷水源地の外国資本による購入に対する危機感。</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷水道事業の労組が、持続可能な水道事業をめざし、水に係る労働の尊厳と重要性を訴え、水基本法制定を要求<sup>84</sup>。</p> <p>▷高橋裕東大名誉教授、稲場紀久雄大阪経済大名誉教授、松井三郎京大名誉教授ら。</p> <p>▷水制度改革推進市民フォーラム、水制度改革国民会議(以上、稲場教授が設置)での学者、市民団体、自治体関係者、そして超党派国会議員等による協議、関係省庁からの意見聴取、議院法制局と意見交換。</p> <p>▷水制度改革議員連盟。</p> <p>▷参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会。</p> <p>▷墨田区の雨水利用の取組。NPO法人「雨水市民の会」の動き。日本建築学会シンポジウム。加藤修一議員(公明)による雨水利用推進法立案。</p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷中川秀直代議士を紹介者とする水制度改革に関する請願(平成19年(2007年))。</p> <p>▷平成21年(2009年)政権交代、鳩山由紀夫内閣(民主・社民・国民新党連立)。</p> <p>▷平成22年(2010年)水制度改革議員連盟(中川秀直代表)設立</p> <p>▷平成24年(2012年)政権交代、第2次安倍内閣(自民・公明連立)。</p> <p>▷政権交代でも超党派の枠組みが維持される。</p> <p>▷議員立法の処理が会期末にまわされ、会期末の与野党対立の余波等で審議時間が確保できなくなる。</p>
<p>政策事業家(policy entrepreneur)の動き</p> <p>▷稲場紀久雄大阪経済大名誉教授は水制度改革国民会議等に、水制度改革を考える多様な勢力を取り込み、自由民主党政務調査会長として海洋基本法の制定にも関わった中川秀直元自民党幹事長とのつながりを活かし、水制度改革議員連盟の動きにつなげた。</p> <p>▷雨水を利用して都市洪水を抑えるという墨田区の取組をベースに加藤修一参議院議員(公明)は、平成23年(2011年)の第177回国会に、野党議員として、参第3号「雨水の利用の推進に関する法律案」を提出。水循環基本法の個別分野の具体的施策の推進法の位置づけ。何度か廃案になるも、その後の参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会での水問題の論議に精力的に関わる等、超党派の合意形成を支える。</p>		

<sup>83</sup> 第183回国会衆議院国土交通委員会会議録第17号、平成25年6月18日、金子恭之委員長の水循環基本法起草の件の発言。「都市部への人口の集中、産業構造の変化、地球温暖化に伴う気候変動等のさまざまな要因が水循環に変化を生じさせ、それに伴い、渇水、洪水、水質汚濁、生態系への影響等さまざまな問題が顕著と」

<sup>84</sup> 水循環基本法成立に対する全水道見解(平成26年(2014年)3月27日)  
(<http://www.zensuido.or.jp/front/bin/ptdetail.phtml?Part=watercycle20140327&Category=4650>)

水制度改革国民会議等の動きが中心となっている<sup>85</sup>。学者、市民団体、業界団体、労働組合、地方自治体そして国会議員により議論がなされた。その数は④の特定非営利活動促進法には劣るかもしれないが、業種の幅の広さでは負けていないのではないかと<sup>86</sup>。

(イ) 法案の持ち込み（いわゆる「市民立法」方式）

国会議員が介在することによって議院法制局が動いたが、その点は①～④と同様であるが、その前の段階でも水制度改革国民会議は、平成21年（2009年）水循環政策大綱と水循環基本法案を提案し、その後の議論を促進した。②～④と同様である。

(ウ) 超党派の議員連盟への動き

フォーラム、国民会議の時から国会議員の参加はあったが、政権交代を挟んでも超党派の動きが継続した。超党派議員連盟の代表に大物議員、元自由民主党政務会長の中川秀直代議士。民主党政権下では、民主党に水政策PT（プロジェクトチーム）も作られ、大臣経験者の川端達夫代議士が座長となった。法案の成立は、引退した中川秀直代議士の子息の中川俊直代議士が事務局長として推進役となり、水制度改革議員連盟での超党派の議員の動きの中で迎えることとなった。議員連盟までの動きにおいては、稲場教授が、④のシーズの松原に近い動きをしたと言えよう。

(エ) 「雨水の利用の推進に関する法律案」の国会運営上の役割。

基本法とともに、より具体的施策を推進する個別法案として「雨水の利用の推進に関する法律案」（以後、「雨水法案」と言う。）が同時に成立したのは特異な例である。法案成立に向けての超党派の動きは継続的に存在したが、国会運営上、議員立法のために割ける時間の問題から、あるいはねじれ国会の対立に巻き込まれ、雨水法案は3

<sup>85</sup> 健全な水循環の構築に向けてホームページ

(<http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/junkan/keikakudukuri.html>)

<sup>86</sup> 平成22年（2010年）9月の水制度改革国民会議の水制度改革を求める国民大会では、高橋東大名誉教授とともに、嶋津暉之・水源開発問題全国連絡会共同代表による講演、全国のNPO団体からのメッセージも掲げられた（平成22年9月1日、環境新聞）。また平成26年（2014年）4月28日の日本水道新聞に「水循環基本法への期待」として、水制度改革議員連盟の議員（代表石原良純環境大臣、自民、民主、公明、結い、共産、みんな、生活）、学識者の外、有識者では日本水道協会理事長、日本下水道協会理事長、全国町村下水道推進協議会会長（斑鳩町長）、全日本自治団体労働組合中央執行委員長、全日本水道労働組合中央執行委員長、水道政策フォーラム共同代表、大野の水を考える会、水制度改革国民会議メンバー、産業団体では日本下水道管路管理業協会会長と、多様な者がコメントを寄せていた。

回、水循環基本法案は1回廃案となっている。合意形成、「流れ」の「合流」という意味では、第177回国会で野党の公明党の単独提出であった雨水法案は、委員会付託すらされずに廃案となったが、第179回国会で参議院国土交通委員会に付託、撤回の後、平成24年（2012年）の第180回国会に国土交通委員長提出で参議院本会議では全会一致で可決され、衆議院に送付された。加藤議員の参議院の調査会での動きと合わせて、雨水法案の超党派支援獲得の動きは、水循環基本法案の「露払い」的動きをしたとも言えよう<sup>87</sup>。皮肉にも自公連立政権復活の衆議院解散総選挙により廃案となった後、第183回国会に今度は水循環基本法案とともに衆法で提出され、衆議院本会議において全会一致で可決され、参議院に送られた後、会期末の間責決議案の提出の余波で廃案となった。この両法案への与野党の合意は存在しても、議員立法の処理が会期末ぎりぎりに回され、両案以外の理由による与野党対立による混乱という「政治の流れ」により、政策の窓が最後の最後で閉じてしまったのである。そして両案は、平成26年（2014年）の第186回国会でようやく両院を通過し、成立した。

なお、中川俊直は、「地下水および水源林の海外資本による土地買収問題」について緊急性の高い政策課題の一つとして掲げ、「地下水の利用の規制に関する緊急措置法案（高市早苗君外13名発議）」（第176回国会衆第17号）とも密接に関連するので、水循環基本法に基づく適切な個別法の検討が急がれるとしている<sup>88</sup>。

稲場教授は各種団体、与野党の合意形成に動いたが、④の松原のように審議日程の考慮等、国会対策までは踏み込んでいない。③、④の自社さ政権時も不安定な要素があり、法案成立にプラスになった面もあるが、⑤の政権交代期はより難しい状況にあった。そうした意味で加藤議員の動きは、②の山本議員ほど前面に出る形ではないが、地道に国会における超党派の合意形成に貢献したとも言えよう。

<sup>87</sup> 第183回国会参議院国際・地球環境・食糧問題に関する調査会会議録第5号、平成25年4月3日の発言等。

<sup>88</sup> 日本水道新聞平成26年（2014年）4月28日の鼎談より。当該法案の動きは、前述のシンクタンクである東京財団の提言に関連するもの。吉原祥子「水循環基本法を読み解く」『論考』東京財団、2014年4月8日（<http://www.tkfd.or.jp/research/land-conservation/a00876>）で、吉原は「水循環基本法に土地所有者の責務についての規定が盛り込まれなかったことは、水制度議論における今後の大きな課題だろう。」とする。（3頁）

## ⑥民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律

表4-4-6 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律(平成28年法律第101号)  
(第190回国会衆第43号 民間公益活動を促進するための休眠預金等に係る資金の活用に関する法律案(山本ともひろ君外3名))

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <p>▷休眠預金は銀行の課税所得ではなく、社会的に活用する方が良いのではないかな。</p> <p>▷平成18年(2006年)ムハマド・ユヌスがマイクロファイナンス(少額融資)によるバングラデシュ貧困層救済でノーベル平和賞受賞。</p> <p>▷一人親等貧困対策に金融が存在していないという思い。駒崎弘樹(NPO法人フローレンス代表)が平成21年(2009年)韓国でのNPOシンポジウムで「休眠口座基金」につき知る。</p> <p>▷平成24年(2012年)2月、笹川陽平日本財団会長、産経新聞「正論」で「「休眠預金」を社会的に活用せよ」と。</p>	<p>○多様なアクターの様々なアイディア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <p>▷駒崎による提案等、平成22年(2010年)新しい公共円卓会議等で議論始まる。</p> <p>▷平成24年3月休眠口座国民会議発足、5月休眠口座について考えるサイト立ち上げ、シンポジウム、全国キャラバン</p> <p>▷平成24年7月、内閣官房国家戦略室成長ファイナンス推進会議とりまとめ「2014年度中に休眠預金の管理・活用に向けた体制を構築する」と。9月に休眠預金の活用に係る仕組み・制度案の検討に係る調査(調査報告書)。</p> <p>▷平成26年(2014年)4月、超党派の休眠預金活用推進議員連盟設立。</p>	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <p>▷民主党政権の「新しい公共推進会議」での提案。古川元久国家戦略担当大臣、政府として本格的に検討。</p> <p>▷平成24年12月政権交代、第二次安倍内閣(自公連立)。</p> <p>▷平成25年(2013年)6月自由民主党J-ファイル(政策集)に、休眠預金の活用を検討するとの記載。</p> <p>▷超党派議連の動き。</p>
<p>政策事業家(policy entrepreneur)の動き</p> <p>▷駒崎弘樹は、病児保育の事業を通じ、厚生労働省や国会議員とのつながりを持ち、平成19年(2007年)に福田康夫内閣の社会保障国民会議の分科会メンバーに選ばれる。民主党政権においては、新しい公共専門調査会議委員だったこともあり、休眠口座の活用につき、政治家、内閣府の官僚等に提案できる立場にあった。休眠口座国民会議(以下、「国民会議」と言う)の呼びかけ人となり、運動を牽引した。</p> <p>▷笹川陽平日本財団会長も、国民会議の呼びかけ人の一人。産経新聞「正論」でこの問題を取り上げる。平成25年(2013年)1月の国民会議シンポジウム「「休眠口座が日本の未来を創る」を開催～ノーベル賞受賞者ユヌス博士を迎えて～」は、日本財団が事務局を担当。同じく呼びかけ人の一人の鶴尾雅隆(日本ファンドレイジング協会)がファシリテーターを務め、国会議員も参加した。</p> <p>▷議連の会長は、塩崎恭久代議士(自民)、会長代理は古川元久代議士(民主)、幹事長は大串博志代議士(民主)、事務局長は山本ともひろ代議士(自民)。</p>		

⑤での整理のうち、(エ)の雨水法案での加藤議員の動きは、超党派の合意形成への動きを慎重に積み上げていった国会議員の動きなので、若干特異だが、それ以外の部分をおおよそ掌握し、「草の根ロビイング」を提唱する駒崎が関わった法案である。

駒崎の提言は、新しい公共推進会議のメンバーでもあったことから、民主党政権下の国家戦略室で「2014年度中に休眠預金の管理・活用に向けた体制を構築する」という取りまとめがなされるころまでいっていた。政権交代がなければ、閣法での対応もあったのではないかと思える。ここで政権交代を迎えるが、駒崎が呼びかけ人となった休眠口座国民会議のシンポジウム等の動きもあり、自由民主党も平成25年(2013年)6月のJファイル(政策集)に、「休眠預金の活用を検討する」とし、その後の超党派の議員連盟の動き等の中で、議員立法の提出に至った。

国民会議の呼びかけ人には、先の④の特定非営利活動促進法制定に関連した松原のほか、本章のシンクタンクのところで触れた青山社中の朝比奈一郎筆頭代表、前述のBLPN(ビジネス・ロイヤーズ・プロボノ・ネットワーク)のメンバーの一人でもある大毅弁護士もいる。大毅弁護士の事務所のホームページには、平成23年(2011年)2月21日のところに、「当事務所とNPO法人フローレンス(代表駒崎弘樹氏)との間でプロボノ支援に関する顧問契約を締結しました。同法人代表の駒崎弘樹氏が取り組む休眠口座基金の創設プランの策定につき当事務所が法律支援業務を行います。」との記述があり、政策の動きの「市民立法」の部分をプロボノ活動で担ったことがうかがわれる<sup>89</sup>。

本章でアドボカシーの担い手と考えるNPO関係者で、ソーシャルビジネスの旗手、社会起業家の駒崎が関わった案件であり、駒崎はこうした実践の中で「草の根ロビイスト」の活動を推奨する文書を書いている。明智の書籍も同時期に出されている<sup>90</sup>。これらの中には、社会を少しでも良い方向に変えるためには、市民の立場で政治家にも

<sup>89</sup> 大総合法律事務所 (<http://www.tsuyoshidai.jp/topics/index.html>)

<sup>90</sup> 駒崎の前掲書は平成28年(2016年)3月、明智の前掲書は平成27年(2015年)12月出版。

のと言える環境が必要との思いから、「マニュアル」としての記載があり、例えば、ロビイングセットの基本として、「①要望書（提言書）、②団体概要（住所、代表、活動内容など）、③補足資料（体験談、データなど）、④新聞の記事など。」とし、要望書については、「日付と連絡先を入れる。フォントは明朝、本文の大きさは10.5」、「要望はとにかく具体的に、簡潔に」、「要望書はA4、1～2枚程度」、「すぐに他の人へ説明できるような分かりやすい内容で」等となっている。国会議員へのアプローチについて「どこか一つの政党に偏って行うのではなく、超党派で様々な政党の議員に働きかけるようにしよう。」「まずは、与党→野党の順番で回ろう。さらにそのなかでも与党が複数ある場合は大きな党から順番に回る。これは野党の場合も同様である。」「なぜなら、与党というものは内閣と一体であるため、与党の議員であれば直接行政・官僚に話を通すことが可能だからである。」「各政党に当選回数の多い議員を必ず一人は確保することが重要になってくる。あとは、当選回数が1回生でも、2回生でもかまわない。味方となる国会議員は多いほうがよいのでなるべくたくさんの国会議員に声かけしよう。」等とある<sup>91</sup>。

⑥の法律の内容については、いろいろと意見が分かれるところがあるかもしれないが、法律の成立という結果においては、「草の根ロビイング」のあり方自体はこの時点では肯定されていると考える。課題は、こうした動きが、こうした「マニュアル」的なものの公表等によって、1の（3）でも示したように、他のNPO関係者等にどう広がっていくかである。

シーズの関口宏聡代表理事も、駒崎との対談で次のようなことを話している。「政治参加は投票だけではないことを伝えたいです。自ら立候補したり、ロビイ活動をしたり、デモや寄付をしたり、いろいろな参加方法があります。でも、どうしても政治参加というと投票のことばかり言われてしまう。NPOも、発想が貧弱ではいけないと思

<sup>91</sup> ここでの引用は、明智、前掲書の「付録ロビイング入門」（239頁以降）の記述を掲げている。駒崎・秋山の前掲書の「第Ⅱ部」にも駒崎の「「じゃあやってみようか!」と思った人へ」「草の根ロビイストで行こう!あなたが社会を変える方法」（189頁以降）に、「じゃあ実際どうやろうか」についての記述がある。



います。課題は現場にあるのですから、自分たちで声を上げていくことが必要ではないでしょうか。そういった意味でも、ロビイングは大事です。ロビイ仲間、議員会館で見かける仲間が増えると嬉しいな、と思います。今は駒崎さんくらいしか見かけない（笑）」と述べている。これに対し、駒崎も「そうですね。議員会館に行くと、確かに関口さんとはよく会いますね（笑）」と応じている<sup>92</sup>。

## （２）議員立法の分析と「ロビイング」

立法に関係する多くの動きは、本来単純に分類できるものではないかもしれないし、全ての要素を入れ込むことは困難であるが、あえて、主たる要素を単純化することで、  
1. で取り上げたような議員立法を結実させるいくつかの取組の姿を端的に示せたのではないかと考える。特に⑤で、①～④の整理ができ、⑥で、「草の根ロビイング」の担い手である駒崎の、それまでの「政策の窓」が開く状況の適切な理解に基づく自らの実践が、結果をもたらしていることを示すことができた。後者は、「草の根ロビイング」のあり方が現状において肯定されるものであることを物語っていると言えよう。

平成9年（1997年）に発行された上田章、五十嵐敬喜『議会と議員立法 議員立法についての元衆議院法制局長との<対談>』（公人の友社、1997年）において、五十嵐が、NPO法案の議論が始まる前の段階で、既に「NPOの本格化が、議会のあり方を変えていく」としていた点は、本論を書き進めるうちに、その先見の明に驚嘆することになる。五十嵐は、「私はアメリカに行ったときに、NGOとかNPOの人達の力というものを見せつけられました。彼等は自分達の要求を政策にまで高めて法案の形で議員に提供する。NPO、NGOの会員の中には科学者もいるし弁護士もいるから、それは困難なことではない。これをすべての議員にぶつけて、賛否の態度をはっきりさせ、否の人達に対しては選挙時に猛烈なキャンペーンをはっている。」と、本論

<sup>92</sup> 駒崎弘樹「「誰でもわかるNPO法改正」何がどう改正されたのか。シーズの関口さんに聞いてみた。」Yahoo! JAPAN ニュース、2016年7月4日。  
(<https://news.yahoo.co.jp/byline/komazakihiroki/20160704-00059602/>)

で扱う「市民立法」の手法、「多元的専門性」、NPOの動きについて述べている。その後の展開の中で、五十嵐が注目した「全米野生生物保護連盟」のように会員が何百万人いて、専従が800人といった規模で、選挙に圧力をかけられるようなものは、日本にはまだ存在しないが、駒崎が代表理事を務める認定NPO法人フローレンスは、ホームページによれば、スタッフ数が平成29年（2017年）4月現在535人、平成28年度（2016年度）の収益が18億9351万円余に達するまでに成長している<sup>93</sup>。その駒崎が「草の根ロビイング」に従業員の明智カイトと共に提唱し、取り組んでいる。事業をよりやりやすくするための政策提言、アドボカシー活動である。五十嵐は、「確かに、日本ではNPOは未発達ではありますが、例えば、阪神・淡路大地震のときに多数の若者がボランティアに参加しましたし、今回のロシアのナホトカ号の座礁による重油流出でも漂着した重油除去に相当数の市民が参加しました。これなどは、NPOが広まる素地が日本人の間に出来つつある証左だと思います。」「（略）案ずるより生むが易し。突破口さえ見えてくれば、市民も追っかける。そして、徐々に議員を超えていく。官僚を超えていく。」としている。最後の部分について、駒崎は、官僚に反感を持つことなく、官僚とも協力しつつ、状況に応じて議員立法による問題解決を図るというタイプであることから、五十嵐の想定と若干ずれるかもしれない。それでもようやく五十嵐の言う「突破口」にたどり着いた者が出て来たのではないかと考える。

駒崎、明智ら、「草の根ロビイング」の中心人物は30歳代。明智のロビイング勉強会には20歳代、30歳代の者が参加している<sup>94</sup>。NPOに入り「社会を変えよう」という就職選択も一般化しつつあり、シティズンシップ教育の展開で社会の問題にきちんと向き合う若い世代が増えれば、こうした立法過程を分析し、政策提言の担い手になっていく者も増えることが期待される。

---

<sup>93</sup> フローレンスの団体概要（<http://florence.or.jp/about/organization/>）

<sup>94</sup> 草の根ロビイング勉強会（<https://www.facebook.com/lobbyingadvocacy/>）

## 終章 議員立法の役割の増加

おわりに

参議院職員である論者は、本論でも扱った被災者生活再建支援法の成立に委員会の担当者として関わったり、法制局で立案にも携わったりしたこと等から、議員立法の果たす役割についての一般的な評価に違和感を持つようになった。すなわち、議員立法は内容が限定的だ、あるいは具体性に欠け漠然としたものだとか、内閣提出法律案が国会において成立する法律案の大半を占める中で、議員が地元や支持団体にアピールする程度のもので取るに足らない、という「不適當」、「低調」等の指摘についてである。論者は、議員立法の数の増加等はずっと意味があり、役割の増加として積極的な評価をすべきではないかと感じており、そうしたことを明らかにすべく議員立法の研究を始めたのであった。先行研究を分析し、研究を進めると、当初考えていた以上に、議員立法の役割の増加というものを、一般の人にもよりわかりやすく明らかにすることができるようになった。そして、併せて、役割が増加したと評価されるなら、それを支える取組みもあるのではないかと考え、議員立法の提出、成立の実現方法等につき整理し、その展開を示すこととしたのであった。

本論では、様々な実態や学説等の展開、先行研究の整理等で、印象深く議員立法の役割の増加をあぶり出そうとしている。「第1章 議員立法とはどういうものか」の「第1節 法律案の提出までの過程と議員立法に関する考え方」と「第2節 議員立法の実態」が、まずそのための考え方の整理と実態把握の部分となる。

第1節では、特に、「議員立法による国会の立法機能の充実」という考え方を紹介しつつ、大山らの議院内閣制で閣法の提出が認められている中では、そうしたことは限定的に考えるのが自然であるという立場の存在を示している。後者の「アリーナ型議会」の考え方を否定するものではないが、またそれのみによって日本の国会の機能を

評価することも、不適當ではないかと論者は考える。注目すべきは、閣法が国会に提供できるアリーナが、実は徐々に狭くなっているのではないかと、そして、それにより議員立法の担う役割が高まっているのではないかとということと考え、そうした点について、論じることになっている。

第2節では、議員立法の提出件数の、平成になってからの右肩上がり高止まりの現象が確認できる中、類型別には、従来、議員立法の得意分野とされていた「土法」、「業法」等、特定の業界等のためのものの伸びがなく、野党の対案や先取り提案等が大きく増加し、議員立法という形での政策表現が大きく増加したことに加え、与党が関わるものや、件名に「基本法」等が入った「基本法類」の件数の着実な増加と成立率が高くなっていることを示した。野党の対案や先取り提案等は、大きく増加したとしても、「アリーナ議会」の中での議員立法の役割として説明し得るものかもしれない。しかし、与党が関わるものや、「基本法類」の着実な増加と成立率の高さは、閣法が提供できるアリーナの変質を示す可能性が認識される。

第2章は、議員立法の役割に関わる「行政の問題」、端的に言うならば、国家の財政危機と個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応の困難さを起因とするものと整理したが、まず、1.として行政自身によるこの問題への認識を掲げている。平成に入りしばらくした頃から、政府自身が様々な形で言及し、政策の転換を図ろうとしている。多元的な政策提言の必要性が見えるのであるが、なかなか変わりにくい国民の「お上」意識の中、「主権者意識」の醸成の必要性も見えて来る。

2.として法による是正を必要とするほど内閣官房・内閣府に重要な政策課題が集中していること、その対策の多くを本論で言う「基本法類」が担い、その中の議員立法の割合が高いことを示している。個人の多様なニーズや質の追求の発生への対応が省庁間の垣根を超えた問題として、内閣のリーダーシップが議員立法に担われるようになった実態が見て取れるのである。こうした分野における「基本法類」等の議員立法の割合の高さこそ、閣法の提供できるアリーナの狭まりを端的に示すものと考えられる。

「第3章 議員立法の役割の新たな認識」では、その「基本法類」を扱う。塩野宏の先行研究を発展させた分析表で「基本法類度」というものを用い、「基本法」、「推進法」、「促進法」等の分析を通じて、「基本法類」が機構の設置や計画の作成、事業の認定といったような具体的な問題解決策を一気に示せないような新しい問題への取組み等を内容とするものであり、平成13年（2001年）以降に累積の特に高い伸びを持つものであり、そして議員立法の割合が高いものであるということを明確に示すことができたのではないかと考える。省庁間の垣根を超えた問題への取組みの必要性が依然として存在する中では、この分野における「基本法類」の役割が一層高まり、「量産化」も更に続くものと考えられる。

続く「ねじれ国会」期の「変換型議会」の検証では、修正協議を中心に、議員立法を成立させるのと同様な与野党の議員の主体的な政策の練り上げの努力が実際に行われていることを確認した。当初は、「決められない国会」等の報道が目立ったが、憲法にビルトインされた「ねじれ国会」のしくみが、与野党の議員の自覚と努力により、したたかに機能している姿が見える。それは、それがなければ政策を法律で実現できないという認識がある程度幅広く共有されていることによるものではないかと考える。議員立法による「基本法類」の増加は、非「ねじれ国会」期においても、与野党の議員の主体的な政策の練り上げの努力が求められていることを示すと考える。与野党の議員に、「ねじれ国会」期と同様な自覚と努力が求められるのである。

そうした動きを支える様々な取組みについて、第4章で論じている。

議員立法について、役割が増加したと評価されるなら、それを支える取組みもあるのではないかと考え、その展開について論じるものである。役割が増加した議員立法を結実させる取組みをより円滑にする方向での様々な動きがあったことは事実だが、それらが全て順調に展開したかというところとも言えないものの、様々な試行錯誤等を経ながら、今日ようやく新たな議員立法を支える形が構築されつつあるのではないかと示した。平成になってからの議員立法をめぐる取組み等について、キ

ングダンの提唱した「政策の窓(policy window)」モデルを基に分析する形をとっている。基本的に官僚の推進力が期待できない中、「政策の流れ」では、官僚に代わる「多元的専門性」が必要となり、「政治の流れ」に迫り着かせる「政策事業家」も、基本的に官僚以外の存在が担うことになる。「市民立法機構」の苦闘、民間非営利独立系シンクタンクの活動停止、NPO等による「草の根ロビイング」の動き、シティズンシップ教育の展開、そして6本の成立した議員立法の「政策の窓」モデルの表での分析等で取組みの展開を示すことができたと思う。

論者は、前述のとおり、被災者生活再建支援法の「市民立法」の動きに直接関与していたこともあり、その後の「市民立法」の動きにも注目していたし、民主党が政権を獲得した後の議員立法の制限の動きにも接している。そして、東日本大震災復興支援のファンドレイジングの経験から接するようになったソーシャルベンチャーと言われるNPO、そして本論でも扱った「プロボノ」活動との出会い等を通して、日本における「ロビイング」の新たな展開への可能性を実感できるようになったのである。更に、参議院の子ども国会の関係で、日本シティズンシップ教育フォーラム(J-CEF)にその創設から参加することになった。その後の18歳選挙権実施の動きの中で、J-CEFの関係者が、総務省と文部科学省による「副読本」の作成を担当したり、イベントや新聞、テレビ、ラジオ等に出まくるという、日本におけるシティズンシップ教育の急激な展開も体感した。平成10年(1998年)ごろからのディベート学習の導入等を端緒とするシティズンシップ教育の再稼働は、冷戦構造の崩壊という要素はあるが、行政が国民のニーズのほとんどの部分に対応しようとしていた時代からの展開によるものであるという点で「基本法類」の役割の増加と原因を同じくするものであり、「基本法類」の件数の増加の顕在化の時期とも重なる。松下圭一も問題としていた国民の主権者意識を高める活動が、日本国憲法公布後70年で、やっと国を挙げて行われることとなったことの意義は大変大きなものがあると思う。その発展形の一つが、シティズンシップ教育と立法過程研究の融合であると思う。主権者意識が高

まった人々が、「ロビイング」活動を有効に行おうとする時に、立法過程研究を参考にする、そうした取組みが、今後更に充実し、広がっていくことが期待される。

国政に関する報道が、特定の法案や、総理大臣をはじめ政治家の権力争い等に集中する中で、議員立法の役割の増加について、一般の国民のみならず、立法過程の研究者の中でも、漠然たる認識はあっても、明確な共通の認識となっていない状況を変更すべく、本論を書き進めた。本論が議員立法の役割の増加の認識の一助になればと考える。国民、そして国会議員にそういうことが広がることで、国会における議員立法の扱いの制度的改革の実現も期待したい。

NPOの今後の健全な一層の発展を祈念しつつ、シティズンシップ教育の中でも立法過程研究が取り入れられることで、主権者である国民がしっかりと主権者意識を持ち、社会に働きかけ、時代が求める多様性に対応できる政治が生まれることを期待し、自身の研究における一層の努力を誓い、本論を終わることとしたい。

五十嵐敬喜教授、廣瀬克哉教授をはじめ、論者の研究に指針を与えてくださり、激励を与えてくださった多くの方々に心より感謝したい。

【参考文献等】(著者等のあいうえお順。元号、西暦は、原則それぞれの著書が使用しているものを使用。)

芦部信喜、高橋和之『憲法第四版(第4刷)』岩波書店、2008年。

芦部信喜「現代における立法」同『憲法と議会政(第8刷)』東京大学出版会、1985年。

芦部信喜『演習憲法[新版](第21刷)』有斐閣、2005年。

明智カイト『誰でもできるロビイング入門社会を変える技術』光文社、2015年。

五十嵐敬喜『議員立法』三省堂、1994年。

上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法 議員立法についての元衆議院法制局長との＜対談＞』公人の友社、1997年。

五十嵐敬喜・野田和雄・萩原淳司『都市計画法改正－「土地総有」の提言－』第一法規、平成21年。

五十嵐吉郎「内閣官房、内閣府の現在－中央省庁等改革から13年目を迎えて－」『立法と調査 No. 347』参議院事務局企画調整室、2013年。

池田信夫・與那覇潤『「日本史」の終わり－変わる世界、変わらない日本人』PHP研究所、2012年。

石村健『議員立法』信山社出版、1997年。

井上達夫編『立法のフロンティア1－立法学の哲学的再編』ナカニシヤ出版、2014年。

岩井奉信『立法過程』東京大学出版、1993年。

岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書籍、2012年。

大島稔彦編著『法令起案マニュアル』ぎょうせい、平成16年(2004年)。

大山礼子「国会改革と議院内閣制」『一橋論叢 115(1) 129－150』1996年。

大山礼子『国会学入門(第2版)』三省堂、2003年。

大山礼子『比較議会政治論－ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店、2003年。

岡沢憲英・川野秀之訳、G・サルトーリ『現代政党学－政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部、2000年。

奥津伸「被災者生活再建支援法について」『ジュリスト(No. 1138)』有斐閣、1998年。

小野善康「育児休業法の立法過程：野党法案が形が変わり成立した事例として」『Artes liberals, 第47号』岩手大学人文社会科学部、1990。



勝田美穂「自殺対策基本法の制定過程－「市民立法」の観点から－」『日本地域政策研究第10号』日本地域政策学会、2012年3月。

勝田美穂『市民立法の研究』法律文化社、2017年。

茅野千江子「議員立法序説」『レファレンス 平成27年9月号』国立国会図書館調査及び立法考査局、平成27年。

加藤秀樹「立法システムとNPO、シンクタンク」西原博史編『立法システムの再構築 立法学のフロンティア2』ナカニシヤ出版、2014年。

川人貞史『日本の国会と政党政治』東京大学出版、2005年。

川人貞史「衆参ねじれ国会と政権の運営」西原博史編『立法システムの再構築 立法学のフロンティア2』ナカニシヤ出版、2014年。

菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報 No.540』、1973年。

古城隆雄・三谷宗一郎「医療基本法が関係法令に及ぼす可能性－既存基本法に関する分析を通じて」『年報医事法学30』日本医事法学会、2015年。

国立国会図書館調査及び立法考査局『基本情報シリーズ⑤主要国の議会制度』、平成22年。

小島和夫『法律ができるまで』ぎょうせい、昭和54年。

駒崎弘樹、秋山訓子『社会をちょっと変えてみた ふつうの人が政治を動かした七つの物語』岩波書店、2016年。

佐藤幸治『憲法』（初版第6刷）青林書院新社、昭和57年（1982年）。

佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂、2011年。

鮫島真男「第10回国会通過の司法関係法律の解説」『法曹時報』法曹会、昭和26年。

参議院事務局『参議院審議概要』。

塩見政幸「学説における「立法の意義」・「法律の留保」と立法実務における「法律事項」」『立法と調査 No.332』参議院事務局企画調整室、2012年。

塩野宏「基本法について」『行政法概念の諸相』有斐閣、2011年。

Citizenship Advisory Group, "Education for citizenship and the teaching of democracy in

schools; Final report of the Advisory Group on Citizenship 22 September 1998”, Qualification and Curriculum Authority, 1998. Chairman: Professor Bernard Crick. なお、原典とともに、翻訳されたものとして、長沼豊・大久保正弘編著『キーステージ 21 ソーシャルブックス 社会を変える教育 Citizenship Education -英国のシティズンシップ教育とクリックレポートから-』株式会社キーステージ 21、2012 年を参照。

市民＝議員立法実現推進本部＋山村雅治『目録「市民立法」阪神・淡路大震災—市民が動いた！—』藤原書店、1999 年。

衆議院・参議院『議会制度百年史・国会議案件名録』、平成 2 年。

白鳥浩『市民・選挙・政党・国家 シュタイン・ロッカンの政治理論』東海大学出版、2002 年。

白鳥浩『都市対地方の日本政治』芦書房、2009 年。

白鳥浩『衆参ねじれ選挙の政治』ミネルヴァ書房、2011 年。

白崎勇人『政策秘書が書く国会議員改革』長崎出版、2003 年。

杉田敦「市民立法についての覚書」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい、2001 年。

鈴木崇弘「日本になぜ(米国型)シンクタンクが育たなかったのか?」『季刊 政策・経営研究 2011 vol.2』

三菱UFJリサーチ&コンサルティング、2011 年。

須田春海「市民立法の考え方」市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい、2001 年。

瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化—内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための 国家行政組織法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査 No.364』、参議院事務局企画調整室、2015 年。

高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994 年。

高橋和之『立憲主義と日本国憲法(第3版)』有斐閣、2013 年。

高橋洋一『ニッポンの变え方おしえます』春秋社、2013 年。

玉井克哉「法律の「一般性」について」樋口洋一、高橋和之編『現代立憲主義の展開 下』有斐閣、1993 年。

トニー・ブレア著、石塚雅彦訳『ブレア回顧録(上)』日本経済新聞出版社、2011 年。

『平成15年度 年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）—改革なくして成長なしⅢ—』内閣府、平成15年10月。

中村義孝『フランス憲法史集成』法律文化社、2003年。

並河信乃「はしがき」市民立法機構編『市民立法入門』、ぎょうせい、2001年。

成田頼明ほか『行政法講義 下』青林書院新社、1970年。

廣瀬淳子「立法補佐機関—その意義とわが国の現状」『ジュリスト(No.1177)』有斐閣、2000年。

古川貞二郎「総理官邸と官房の研究—体験に基づいて」『年報行政研究 Vol2005. No.40』2005年。

増山幹高『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学—』木鐸社、2003年。

松井茂記『日本国憲法（第3版）』有斐閣、2007年。

松下圭一「市民参加と法学的思考」『戦後政治の歴史と思想』筑摩書房、1994年。

『未来を拓く模擬選挙』編集委員会『未来を拓く模擬選挙 実践シティズンシップ教育』悠光堂、2013年。

宮崎一徳「内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第4号』法政大学大学院公共政策研究科、2016年。

宮崎一徳「「基本法類」の構造分析」『公共政策志林第5号』法政大学大学院公共政策研究科、2017年。

Mochizuki, Mike .“Managing and Influencing the Japanese Legislative process : The Role of the Parties and the National Diet.” Doctoral Dissertation, Harvard University, 1982.

薬師寺克行『証言 民主党政権』講談社、2012年。

山本啓『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房、2014年。

山本庸幸「法律の立案」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』（補遺第1刷）商事法務、2011年。

山本庸幸『実務立法演習』商事法務、2007年。

吉田多美子「イギリス教育改革の変遷—ナショナルカリキュラムを中心に—」『レファレンス 平成17年11月号』国立国会図書館、平成17年（2005年）。

【ホームページ】（以下、「HP」と示す。）

（本文脚注等に特別の記載なければ平成29年（2017年）9月に最終確認。）

『参議院審議概要』（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kaiki/index.html>）

（参議院事務局の出版物だが、昭和56年（1981年）の第95回国会以降のものが上記HPに掲載されている。本論における法律、法律案、国会の動き等に関する情報は、基本的にこれによる。それ以前のものについては、衆議院・参議院『議会制度百年史・国会議案件名録』平成2年（1990年）によるが、更に以下に示す衆参のHPの情報を参考にしている。）

衆議院法制局 HP（衆法情報、成立した議員立法の項等）

（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-toppage.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-toppage.html)）

参議院法制局 HP（<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/>）

衆議院 HP（<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>）

『衆議院の動き』

（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm)）

参議院 HP（<http://www.sangiin.go.jp/>）

『参議院審議概要』（上掲）

『平成25年版参議院先例録』

（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/senreiroku.html#se07>）

「参議院のあらまし」「国会キーワード」の「議院規則と先例」

（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/keyword/giinkisoku.html>）

国立国会図書館『国会会議録検索システム』（<http://kaigi.ndl.go.jp/>）

（国会会議録の情報は、このHPからのもの。）

国立国会図書館『帝国議会議録検索システム』（<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>）

21世紀臨調オフィシャルHP（[http://www.secj.jp/s\\_library/seiji\\_chronology\\_3.htm](http://www.secj.jp/s_library/seiji_chronology_3.htm)）

自由民主党 HP（<https://www.jimin.jp/aboutus/organization/>）

民主党のアーカイブのHP（[http://archive.dpj.or.jp/special/yobicyousa\\_h20/](http://archive.dpj.or.jp/special/yobicyousa_h20/)）

日本維新の会「目指せ法案100本提出」プロジェクト (<https://o-ishin.jp/houan100/>)

“Résumé of Congressional Activity

([http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two\\_column\\_table/Resumes.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm))

Sessional Information Digest (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsid.htm>)。

“Michael F. Feldkamp, “Deutscher Bundestag 1987 bis 2005 : Parlaments-und Wahlstatistik, “

Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2006, März 2006, pp.3-28 ; Statistik der Gesetzgebung

- Überblick 16. Wahlperiode (Stand: 13.1.2010)

([http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung\\_wp16.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/gesetzgebung_wp16.pdf))

“Bilan de législature: 2002-2007 ([http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bilan\\_12.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/bilan_12.pdf))

STATISTIQUES 2007-2008 13e LÉGISLATURE

([http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/BAN\\_stat.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/BAN_stat.pdf))

Bilan de législature (20 juin 2007-19 juin 2012)

([http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/Ban\\_stats\\_2007\\_2012.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/Ban_stats_2007_2012.pdf))

首相官邸 HP (<http://www.kantei.go.jp/jp/rekidai/1-2.html>)

(「内閣制度と歴代内閣」「現行憲法下の内閣制度」)

財務省 HP ([https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/003.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/003.htm))

「新しい公共」ポータルサイト (<http://public.dpj.or.jp/about/>)

内閣官房の組織図

(平成27年(2015年)8月15日) (<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>)

(平成14年(2002年)11月18日付の組織図)

(<http://web.archive.org/web/20010223233200/http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/sosiki/sosiki.html>)

行政改革推進会議 HP (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dail5/siryou7-2.pdf>)

衆議院議員河野太郎公式ブログ『ごまめの歯ざしり』

「あちこちで嫌われております」2015年7月8日(<http://www.taro.org/2015/07/post-1616.php>)

法務省の「日本法令外国語訳データベースシステム (Japanese Law Translation)」

(<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=01>)

ウィクショナリー (<https://ja.wiktionary.org/wiki/%E9%A1%9E>)

デジタル大辞泉 (<http://dictionary.goo.ne.jp/jn/>)

市民立法機構 HP (<http://www.citizens-i.org/forum.html>)

内閣府NPO HP (<https://www.npo-homepage.go.jp/about/npo-kisochishiki/npoiropa>)

プロボノネット HP (<http://www.probonet.jp/aboutprobonet>)

市民立法機構 HP (<http://www.citizens-i.org/about.html>)

NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会 ([http://www.c-s.or.jp/about\\_u/index.html](http://www.c-s.or.jp/about_u/index.html))

総務省選挙関連資料 ([http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html))

The Huffington Post

([http://www.huffingtonpost.jp/2016/07/30/kensuke-harada-youngvoice\\_n\\_11274132.html](http://www.huffingtonpost.jp/2016/07/30/kensuke-harada-youngvoice_n_11274132.html))

(NPO法人「YouthCreate」代表の原田謙介 The Huffington Post 竹下隆一郎編集長のインタビュー。

平成28年(2016年)7月30日投稿のThe Huffington Postの記事より。)

NIRA公共政策研究セミナー (<http://www.nira.or.jp/past/icj/seminar/2003/index.html>)

「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」報告書

(<http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA76567606>)

文部科学省ホームページ「教育基本法資料室へようこそ！」

([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/kihon/about/004/](http://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/about/004/))

リセママ (ReseMom) HP (株式会社イード) (<http://resemom.jp/article/2013/03/04/12448.html>)

(文科省サイエンスカフェ「子どもたちへの政治教育」の記事)

公益財団法人明るい選挙推進協会の平成28年(2016年)7月に18～24歳を対象とした「新有権者等若年層の参院選投票日後の意識調査について」の調査結果

([http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2016/08/HP用\(参院選後\).pdf](http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2016/08/HP用(参院選後).pdf))

メルカリ (<http://mercan.mercari.com/entry/2016/12/20/110000>)

(「ロビイング」に関する記事)

NPOまちぼっと「NPO立法過程記録の編纂・公開プロジェクト」

([http://machi-pot.org/modules/npolaw/index.php?content\\_id=8](http://machi-pot.org/modules/npolaw/index.php?content_id=8))

NPO立法過程記録編纂・公開記念シンポジウム (3/2)

([http://machi-pot.org/modules/npolaw/index.php?content\\_id=9](http://machi-pot.org/modules/npolaw/index.php?content_id=9))

水循環基本法成立に対する全水道見解 (平成26年(2014年)3月27日)

(<http://www.zensuido.or.jp/front/bin/ptdetail.phtml?Part=watercycle20140327&Category=4650>)

健全な水循環の構築に向けて HP

(<http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/junkan/keikakudukuri.html>)

吉原祥子「水循環基本法を読み解く」『論考』東京財団、2014年4月8日

(<http://www.tkfd.or.jp/research/land-conservation/a00876>)

大総合法律事務所 (<http://www.tsuyoshidai.jp/topics/index.html>)

駒崎弘樹「誰でもわかる NPO 法改正」何がどう改正されたのか。シーズの関口さんに聞いてみた。」Yahoo!

JAPAN ニュース、2016年7月4日

(<https://news.yahoo.co.jp/byline/komazakihiroki/20160704-00059602/>)

草の根ロビイング勉強会 (<https://www.facebook.com/lobbyingadvocacy/>)